MD
35
4·83
z.21

MD
35
483

С. И. ЧУГУНОВ

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НИЗОВОГО СОВЕТСКОГО АППАРАТА

ГОРОДСКИЕ СОВЕТЫ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
1 9 2 7

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКВА—ЛЕНИНГРАД

КНИГИ
С. И. ЧУГУНОВА

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ НИЗОВОГО СОВЕТСКОГО АППАРАТА.
СЕЛЬСОВЕТЫ

С предисловием Л. М. Кагановича

Стр. 160. Ц. 60 к.

Книга представляет большую ценность с точки зрения постановки вопросов. В ней имеется много ценного материала, который будет весьма полезен как для работников на местах, так и для работников центра, изучающих работу сельсоветов.

Из предисловия Л. М. Кагановича.

★

РАБОТА СЕЛЬСКИХ СОВЕТОВ

Стр. 129. Ц. 60 к.

Работник низового советского аппарата, а также каждый интересующийся вопросами работы сельсоветов найдет в книге Чугунова ответы на вопросы организации, работы сельсоветов и входящих в их состав комиссий, секций.

(„Власть Труда", Иркутск, 28/II—26 г.).

★

ЧТО ПОКАЗАЛИ ПОСЛЕДНИЕ ПЕРЕВЫБОРЫ СОВЕТОВ

Стр. 64. М.—Л. 1927 Ц. 25 к.

Брошюра т. Чугунова представляет тщательную разработку опыта последних перевыборов советов. Автор констатирует усиление интереса рабоче-крестьянских масс к перевыборам, огромный рост участников в избирательной кампании и усиление руководящей роли партии среди пролетариата и крестьянства.

Книжка может быть рекомендована каждому партийному пропагандисту-организатору, советскому и общественному работнику.

МБ
35
Ч 83

С. И. ЧУГУНОВ

★

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НИЗОВОГО СОВЕТСКОГО АППАРАТА

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

ГОРОДСКИЕ СОВЕТЫ

★

1865/1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКВА ◇ 1927 ◇ ЛЕНИНГРАД

2 экз

ГОСУД. РУССКИЙ МУЗЕЙ
7994
17-VIII-1927
БИБЛИО

Главлит № 86348. Гиз № 19266 Тираж 5.000 экз.

Типография Госиздата „Красный Пролетарий". Москва, Пименовская, 16.

ГЛАВА ПЕРВАЯ

ДЕСЯТЬ ЛЕТ ИСТОРИИ

Откуда и как произошли городские советы, которые как органы городского управления имеются ныне во всех городах, рабочих поселках и других поселениях городского типа? Следует ли считать их родоначальниками органы городского самоуправления—городские думы и управы, которые были их предшественниками, или же эти органы по своей организации, по содержанию своей работы были настолько отличны от современных городских советов, что говорить о происхождении их друг от друга нельзя совершенно?

Прежние городские самоуправления далеко не были единственными органами городского управления. Действительными органами власти на их территории были представители полицейско-помещичьего государства: губернатор, полицмейстеры, исправники и т. п., наряду с ними действовали органы сословного управления (дворянского), имевшие куда большее значение, чем только сословное управление, ввиду занимавшегося этим сословием первенствующего в стране положения, купеческого, мещанского, ремесленного и т. п.; по своей организации городское самоуправление хотя и организовывалось на выборных началах, но к выборам допускались только зажиточные городские обыватели (владевшие крупной недвижимостью, крупные торговцы

и фабриканты). По исследованию Государственной думы в 1913 году в списки избирателей в городские самоуправления было включено только 0,9% всего городского населения. Если даже исключить несовершеннолетних (которых, по данным ЦСУ, в городах насчитывается до 40% всего населения), то в отношении всего совершеннолетнего населения города избиратели составляли только 1,5%, а 98,5% были избирательных прав лишены. В последнюю избирательную кампанию (1925/26 г.) в городах РСФСР были лишены избирательных прав только 4,8%; таким образом избирателей теперь не 1,5%, а 94,9%—в 63 раза больше. Уже одно это показывает, что социальная база городских советов совсем иная, чем органов городского самоуправления. Городские советы на всей территории являются высшими и единственными органами власти. Уже эти особенности показывают ясно, что городские советы не могли произойти от прежних органов самоуправления. Их родоначальниками, как и сельских советов, были первые советы рабочих, солдатских, крестьянских и т. п. депутатов, возникшие в 1905 году. Несмотря на незаконченность, неоформленность их организации, неопределенность их компетенции, уже в то время можно найти в этих организациях все основные особенности, отличающие советские органы от всяких других.

Возникши впервые в 1905 году советы были «органами массовой непосредственной борьбы. Они возникли как органы борьбы стачечной. Они стали очень быстро, под давлением необходимости, органами обще-революционной борьбы с правительством. Они превратились неудержимо, в силу развития событий и перехода от стачки к восстанию, в органы восстания» (Ленин, Роспуск Думы и задачи пролетариата, 1906 г., т. VII, ч. II, стр. 17—18).

Но уже тогда советы вместе с тем оказались и зачаточными формами новой революционной власти. «Это были... именно органы власти, несмотря на всю их зачаточность, стихийность, неоформленность, расплывчатость в составе и функционировании.... Это были несомненно зародыши нового народного... революционного правительства» (Ленин, Победа кадетов и задачи рабочей партии, 1906 г., т. VII, ч. I, стр. 120—121).

По своей организации советы рабочих и крестьянских депутатов были, как показывает само их название, организацией, объединявшей избранных рабочими и крестьянами их уполномоченных. Но нельзя делать никакого сравнения между депутатами советов и, например, гласными городского самоуправления (ведь и гласные были выборными представителями городских избирателей). Связь всей рабочей массы с их депутатами в неизмеримое число раз больше, чем связь прежних городских избирателей с выбранными ими гласными городских дум. Избиратели во всякое время и без всяких формальностей могут теперь отозвать своих депутатов из советов и послать на их место других. Поэтому депутаты неизбежно должны выполнять волю избирателей, а чтобы знать эту волю при разрешении новых вопросов—обсуждать предварительно эти вопросы со всей массой избирателей; должны постоянно отчитываться перед всей массой своих избирателей в своей деятельности, в работе всего совета. Естественно, что при такой организации совет действительно олицетворяет волю своих избирателей, опирается в своей работе на всю массу этих избирателей. «Новая власть, как диктатура огромного большинства, могла держаться и держалась исключительно при помощи доверия огромной массы, исключительно тем, что привлекала самым свободным, самым ши-

роким и самым сильным образом всю массу к участию во власти.

«Ничего скрытого, ничего тайного, никаких регламентов, никаких формальностей. Ты—рабочий человек? Ты хочешь бороться за избавление России от горстки полицейских насильников? Ты—наш товарищ! Выбирай своего депутата! Сейчас же, немедленно выбирай, как считаешь нужным, мы охотно и радостно примем его в полноправные члены нашего совета рабочих депутатов... Это—власть, открытая для всех, делающая все на виду у массы, прямой и непосредственный орган народной массы и ее воли» (Ленин, Победа кадетов и задачи рабочей партии, 1906 г., т. VII, ч. I, стр. 122—123). В органах же городского самоуправления, как и других представительных органах старого режима, делалось все возможное, чтобы отделить депутатов от избирателей: большие сроки полномочий, безответственность депутатов перед избирателями, запрещение директивных наказов и т. п.

Советы были органами диктатуры, потому что они не признавали и не могли признавать властью никаких других органов, кроме себя, так как никакие другие органы не были избраны рабочим классом и не пользовались его доверием; они не признавали и не могли признавать никаких законов, изданных другими органами,—законов, направленных к закабалению трудящегося большинства привилегированному меньшинству. Они признавали только те органы, которые исходили от массы, и только те законы и нормы, которые такими органами были приняты. «Неограниченная, внезаконная, опирающаяся на силу в самом прямом смысле слова власть, это и есть диктатура» (Ленин, Победа кадетов и задачи рабочей партии, 1906 г., т. VII, ч. I, стр. 122).

Уже из этого видно, что советы рабочих депутатов не были органами городского самоуправления, даже органами городского управления вообще. Это была зародышевая форма новой государственной власти. Но эта форма в дальнейшем своем развитии дала целую советскую систему управления, составной частью которой является и управление в городах через те же советы рабочих и солдатских депутатов.

Почему рабочий класс создал именно такую форму организации? Если даже опустить существовавшие в то время органы общего управления и самоуправления, невозможность использования которых в качестве орудия восставшего пролетариата очевидна, почему он не мог удовлетвориться такими организациями, как профессиональные союзы, стачечные комитеты, партийные организации?

В процессе расширения и обострения стачки те органы, которые до этого руководили движением, уже не могли охватывать всего руководства, так как оно далеко выходило за пределы взаимоотношений рабочих и капиталистов и требовало выполнения многих мероприятий органами управления. А так как было нельзя рассчитывать, что существовавшие в то время органы управления проведут эти мероприятия именно так, как это нужно рабочим, естественно, и выработку и проведение таких мероприятий пришлось взять на себя самим этим новым органам рабочей власти.

Мы видим, что уже впервые образовавшийся (15 мая 1905 г.) Иваново-Вознесенский совет рабочих депутатов не только ведет переговоры с органами управления: городской думой, губернатором, полицией, но и добивается у торговцев кредита для рабочих на все время стачки, берет на себя охрану общественного порядка в городе, связывается с окружающим Иваново-Возне-

сенск фабричным районом и т. п. Он в значительной степени вытесняет органы местного управления и самоуправления: полиция куда-то прячется, городская дума не собирается; естественно, что ему же приходится разрешать и многие вопросы общего управления, непосредственно к стачке не относящиеся.

Если бы такой организации создано не было,—ни профессиональные союзы, ни стачечные комитеты такими вопросами заниматься бы не стали, и город в этом отношении был бы брошен на произвол судьбы, что безусловно осложнило бы борьбу. Партийные организации могли бы взять на себя такие задачи, но как бы они ни были близки рабочей массе, все же они не могут быть так связаны с ней, как связались депутаты советов. Петербургский совет рабочих депутатов (был образован 13 октября 1905 г., арестован 3 декабря) имел уже гораздо большее значение, чем орган местного городского управления. Благодаря своему нахождению в центре государства, благодаря участию в нем профессиональных и партийных центров, он стал фактическим правительством России, оттеснившим на задний план царское правительство Витте. Правительству Витте иногда самому приходилось обращаться к правительству рабочих—к Петербургскому совету, с теми или иными просьбами.

Основа организации советов как представительства эксплоатируемых классов была сразу определена правильно. Но в то время не смогли развернуть идею советской организации во всей широте. Совет рабочих депутатов Петербурга не объединял гарнизона, в нем не было солдатских депутатов. Кое-где образовавшиеся советы солдатских депутатов не были объединены с рабочими. Так же обособленно действовали редкие советы крестьянских депутатов. Царскому правительству

удалось справиться с движением, и советы были задушены.

Но идея рабочей власти, исходящей от массы, непосредственно и постоянно связанной с ними и зависящей от них, вовлекающей массы во всю свою работу, привлекающей их к участию во власти, уже родилась и не могла быть никем и ничем задавлена.

Уроки пятого года не прошли даром. В феврале 1917 года революционное движение, несмотря на всю его стихийность, пошло по ранее намеченному руслу. Уже 27 февраля Петербургский совет рабочих депутатов, включив в свой состав и солдатских депутатов, оказался не только фактическим, но и единственным правительством России, так как старые власти были арестованы, а какие-либо новые не успели организоваться. Да и какая новая власть могла сорганизоваться против советов, за которыми шло все рабочее население, весь гарнизон Петербурга? Временный комитет Государственной думы, организовавшийся для спасения остатков старого строя, не имел решительно никакого значения. И только боязнь советов стать формальным правительством усилила этот комитет, дала ему возможность, хотя и по соглашению с Советом, образовать «революционное» временное правительство из помещиков и капиталистов. Но это правительство было таковым лишь постольку, поскольку его признавал Петербургский совет, обязавший его проводить определенную программу. Но это были лишь слова. Фактически орган диктатуры пролетариата, вследствие численного преобладания в нем меньшевиков и эсеров, стал органом, поддерживающим, прикрывающим диктатуру буржуазии.

Разумеется, в этих условиях не могло быть и речи о том, чтобы советы занялись вопросами местного город-

ского управления. Всюду, и в центре и на местах, они оказались в качестве только контролеров правительства или его местных органов, контролеров городского и земского самоуправления и т. п. Лишь в нескольких пунктах (Кронштадт, Царицын, Красноярск и др.) местные советы взяли более решительную линию, захватили власть в свои руки и оказались или высшими органами управления или даже единственными, распустив всякие другие органы как общего управления, так и местного самоуправления.

К июню 1917 года относится I Всероссийский съезд советов и организация первого ЦИК'а. Этот ЦИК продолжал соглашательную политику Петербургского совета, значение которого с организацией ЦИК'а, естественно, уменьшилось.

Однако те особенности, которые отличают аппарат рабочей власти от всяких других органов власти,— связь аппарата с массами, его зависимость от масс— спасли советы от жалкой роли подголосков капиталистического правительства, которая была им уготована социал-соглашателями.

Большевики сразу оценили громадное значение советов в революции (взять хотя бы уже приведенные цитаты из сочинений Владимира Ильича). Владимир Ильич сразу же после февраля провозгласил лозунг: «Вся власть советам». Он неустанно доказывал, что рабочим советам незачем передоверять управление страной капиталистам, что они должны управлять сами. События 4—5 июля показали, что при соглашательском большинстве в советах нечего и думать, что этот лозунг может быть осуществлен. Поэтому началась борьба за большинство в советах, началась широкая массовая работа. Советы стали постепенно переходить

в руки большевиков. Наконец 25 октября буржуазно-соглашательское правительство пало.

Власть была завоевана. На очередь встал вопрос организации аппарата управления. Было ясно, что переход власти к советам связан с коренной ломкой всего государственного аппарата, специально приспособленного для угнетения трудящихся, но не было ясно, как быть с «демократическими органами управления»—Учредительным собранием, органами городского и земского самоуправления. Последние только незадолго перед тем были переизбраны на основе четырехвостки: всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. Учредительное собрание избиралось по той же четырехвостке.

Для коммунистической партии четырехвостка не была самоцелью. Пока эта борьба шла в рамках буржуазно-помещичьего государства, четырехвосткой достигалось объединение ряда революционных для своего времени группировок, и большевики поддерживали этот лозунг, как революционный. Но когда революция выдвинула советы,—более совершенный тип организации, именно: пролетарской демократии, в отличие от междуклассовой, всенародной демократии,—этот лозунг перестал быть революционным. В самом деле, все органы, избранные на основе четырехвостки, были представительством всех классов: угнетенных, но и угнетателей, пролетариев и крестьянства, но и помещиков и капиталистов, а советы были исключительно организацией трудящихся. Встал практический вопрос, как быть в том случае, когда всенародное представительство пойдет другим путем, чем классовое представительство трудящихся. Интересы революции требовали, чтобы решающее слово принадлежало не всенародному, а классовому предста-

вительству, гораздо точнее и неискаженно выражавшему волю трудящихся.

В тех случаях, когда такие всенародные органы шли против трудящихся, против их советов, вопрос был ясен. Учредительное собрание, многие земские и городские самоуправления были распущены. Следовало ли в дальнейшем совсем сдать в архив эти всенародные органы или пытаться воссоздать их вновь, хотя бы только в качестве местных органов управления? Вопрос был тем более актуален, что некоторые земские и городские самоуправления или оказались в руках большевиков или же признали советскую власть, согласились работать, проводя даваемые советами директивы.

Некоторое время здесь были еще колебания. Если Учредительное собрание было распущено без всяких обещаний созвать его в дальнейшем, это еще не значило, что и местные «всенародные» органы управления должны подвергнуться такой же участи. Политическая, руководящая роль Учредительного собрания была ясна, и раз оно отказалось признать советскую власть, принять ее декреты, встать в подчиненное по отношению к съездам советов положение, для последних не было никакой надобности повторять эту попытку. Все трудящиеся, следовательно, громадное большинство населения страны, видели свое полномочное представительство именно в съезде советов; санкция этих полномочий Учредительным собранием могла иметь известное значение (главным образом для промежуточных классов), но совсем не была необходимой. Разумеется, если бы советская власть захотела после января 1918 г. провести новые выборы в Учредительное собрание, последнее безусловно составилось бы в большинстве из сторонников советской власти. Но в обстановке начавшейся открытой борьбы с буржуазией всенародное при-

знание советской власти уже утратило и то свое значение, которое оно могло бы еще иметь до начала этой борьбы.

В местном же управлении политическое значение органов управления было гораздо меньше. Многим представлялось, что здесь можно сохранить в основе существовавший тогда аппарат — всенародные органы земских и городских самоуправлений,—на-ряду с советами, осуществляющими политический, государственный контроль над их деятельностью. Соглашательская Петроградская дума в ноябре 1917 года была распущена, но были назначены новые выборы на основе четырехвостки, которые составили новую думу исключительно из большевиков и левых эсеров (председателем был избран М. И. Калинин). Буржуазия и социал-соглашатели, считая незаконным роспуск отказавшейся признать советскую власть и ее декреты городской думы, почти не участвовали в выборах. Получилось, что Петроградский совет и Петроградская дума избраны только трудящимися. То же повторилось и еще в некоторых городах, где городские думы были распущены. Здесь новые думы стали большевистскими по своему большинству, и необходимость особого над ними политического контроля со стороны советов отпадала. Советам становилось нечего делать.

В других районах местные земские и городские самоуправления признали советскую власть и обязались проводить ее декреты. Советы превратились здесь в органы политического контроля над всенародными органами. Фактически это приводило к тому, что советы, в особенности отдельные их члены, стали вмешиваться в работу этих самоуправлений, их учреждений и предприятий. А так как все это имело место в период власти на местах, когда центральное правительство только еще

организовывалось и не могло уделить внимания организации и деятельности местных органов, установлению постоянных связей с ними, то всякие недоразумения на почве такого вмешательства окончательно разрешались местным же советом.

Естественно, что советы в этих случаях из органов политического контроля стали превращаться в органы фактического управления, заменяя собою и земские и городские самоуправления.

В некоторых же районах советы сразу разгоняли земские и городские самоуправления, иногда независимо даже от того или иного их отношения к советской власти, и сами начинали вести их работу, используя их аппарат или организуя новый, если этот аппарат саботировал, отказывался признавать советское управление.

Вопрос этот—взаимоотношений классовых и всенародных органов на местах—после Октября принципиально почти не ставился. Когда говорили о советах, под ними подразумевали прежде и больше всего именно органы государственной власти, органы верховного управления. Владимир Ильич еще в 1905 году подчеркивал: «Совет рабочих депутатов—не рабочий парламент и не орган пролетарского самоуправления, вообще не орган самоуправления, а боевая организация для достижения определенных целей» (Ленин, Социализм и анархизм, т. VII, ч. I, стр. 40). Здесь советы еще представляются только органами восстания, органами захвата власти, а не органами самой революционной власти. В статье «Двоевластие», относящейся к апрелю 1917 года, вопрос об аппарате ставится им уже с большей определенностью.

«Чиновничество, бюрократия либо заменяются непосредственной властью самого народа, либо, по меньшей мере, ставятся под особый контроль, превращаются не

только в выборных, но и в сменяемых по первому требованию народа, сводятся на положение простых уполномоченных» (Н. Ленин, «О двоевластии», 1917 г., т. XIV, ч. I, стр. 24). Таким образом и здесь или непосредственная власть совета или по меньшей мере—особый контроль. Еще более определенно: «Вся власть на местах, где еще нет демократически избранных учреждений, и в армии должна перейти исключительно к местным советам и к выбранным ими комиссарам и другим учреждениям, только выборным» (Ленин, Задачи революции, сентябрь 1917 г., т. XIV, ч. II, стр. 127). Здесь как будто бы над демократически избранными учреждениями не нужен даже контроль со стороны советов.

«История не простит нам, если мы не возьмем власти теперь... Нет аппарата? Аппарат есть. Совет и демократические организации» (Н. Ленин, Большевики должны взять власть, 1917 г., сентябрь, т. XIV, ч. II, стр. 135).

Но все это имело место только в период подготовки захвата власти. Разумеется, здесь должны были быть использованы всякие организации, перешедшие на платформу советской власти. Но принципиально Владимир Ильич и в 1917 году определенно стоял на том, что советы—орган не контроля, а власти, и не только законодательной, но и исполнительной власти,—аппарат управления. Именно это значение советов он и подчеркивает очень часто. «Парламентарно-представительные учреждения заменяются постепенно советами представителей народа (от разных классов и профессий или от разных мест), в одно и то же время законодательствующими и проводящими в жизнь свои законы» (Проект изменений программы 1917 г., апрель, т. XIV, ч. I, стр. 118).

«Мы хотели такой республики, чтобы вся власть в государстве, снизу доверху, принадлежала всецело и исключительно советам рабочих, солдатских, крестьянских и прочих депутатов» (Н. Ленин, Открытое письмо к делегатам I Всероссийского съезда крестьянских депутатов, 1917 г., т. XIV, ч. I, стр. 156). «Сейчас того или иного рода учреждения существуют вместе именно с советами рабочих и солдатских депутатов, но именно это порождает неслыханное количество недоразумений, конфликтов и трений» (речь на I Всероссийском съезде советов, 1917 г., июнь, т. XIV, ч. I, стр. 262).

Однако иллюзии всенародного представительства еще не были изжиты. Рядом декретов после Октября в новые советские органы и учреждения вводятся представители демократических учреждений—земских и городских самоуправлений, создаются даже новые демократические органы, избираемые четырехвосткой (земельные комитеты в декабре 1917 года). В декабре 1917 года был даже создан специальный комиссариат по местному самоуправлению, ставивший своей задачей объединение деятельности всех городских и земских учреждений.

Отмеченное Владимиром Ильичом еще до Октября «неслыханное количество недоразумений, конфликтов и трений» при параллельном существовании советов и земских и городских самоуправлений в обстановке «вся власть советам» быстро привело к ликвидации и земских и городских самоуправлений. Для этого не потребовалось даже никакого декрета. 20 марта 1918 года комиссариат по местному самоуправлению был ликвидирован, аппаратом управления всюду стали местные советы.

Здесь нет нужды останавливаться на организации и функциях советов в период «власти на местах»—от октября 1917 года до июля 1918 года, когда была при-

нята конституция. Достаточно указать, что и организация и функции были совершенно различны в отдельных городах. Народный комиссариат внутренних дел пытался дать на места некоторые указания, определяющие эту организацию и компетенцию, но до принятия Конституции эти указания имели лишь характер рекомендации. К тому же каждый совет считал себя не только органом власти, но и органом именно верховной государственной власти. Они самостоятельно устанавливали налоги и контрибуции, устанавливали свою систему наказаний, вплоть до расстрелов и т. п.

Конституция дала общие основы организации и компетенции советов. Остановимся на этих основах. Советы, по Конституции, образуются в городах по расчету 1 депутат на 1 000 человек населения, но в числе не менее 50 и не более 1 000 членов. В городах с населением менее 10 000 жителей (а таких городов более половины их общего количества) при этом образовывались не городские, а сельские советы. Срок полномочий депутатов был определен 3 месяцами. Для текущей работы совет депутатов в городах избирает из своей среды исполнительный орган (исполнительный комитет) в количестве из расчета один на каждые 50 членов, но не менее 3 и не более 15 (Петербург и Москва не более 40). Исполнительный комитет всецело ответственен перед избравшим его советом. Совет депутатов созывается исполнительным комитетом по усмотрению последнего или по требованию не менее половины членов совета, но не реже одного раза в неделю. В границах своего ведения совет есть высшая в пределах данной территории власть.

В Конституции нет никаких указаний на то, во всех ли городах должны образовываться советы. Установленные нормы (один от 1 000, но не менее 50) показывают, что при их установлении имелись в виду как правило

только большие города, с населением не менее 50 000 жителей, каких имеется всего 9,5% общего числа городов. Но из других частей Конституции видно, что она считалась с возможностью отсутствия городских советов даже в губернских городах, устанавливая представительство от таких городов на губернских съездах советов по одному на 10 000 жителей.

Интересно еще определить взаимоотношения городских советов, установленные Конституцией, с вышестоящими органами—съездами советов и их исполнительными комитетами. Города участвовали на всех съездах советов по особым от сельского населения нормам. Только на волостных съездах все вообще советы, имеющиеся на территории волости, посылали депутатов по одинаковой норме. Не было только определено, имеют ли городские советы однократное или многократное представительство, т.-е. выбирают ли они депутатов на все высшие съезды советов непосредственно или через ближайшие к ним вышестоящие съезды.

Но из ст. 62 Конституции можно видеть, что она предусматривает возможность неучастия некоторых городов, очевидно, губернских, на уездных съездах советов. Здесь интересно отметить еще, что этой статьей губернские города освобождены от контроля и руководства не только со стороны губернских исполнительных комитетов, но и губернских съездов советов, хотя делегаты городского совета губернского города в губернских съездах советов участвовали. Уездным и волостным съездам советов и их исполнительным комитетам, повидимому (это не вполне ясно из текста Конституции), принадлежало право контроля над городскими советами, находящимися на их территории, но отменять решения советов (даже и сельских) эти съезды и исполнительные комитеты не имели права. Компетенция всех оргнов со-

ветской власти, в том числе и городских советов, определялась совершенно одинаково. Предметом своей деятельности они имели:

а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих органов советской власти;

б) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях;

в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение;

г) объединение всей советской деятельности в пределах данной территории.

Таким образом, это было лишь определение общих задач, лежавших на всех местных органах советской власти, а не функций того или иного советского органа.

При всех советах (городских и сельских), как и при всех исполнительных комитетах, образовывались «для выполнения возложенных на органы советской власти задач» соответствующие отделы. Сколько и каких отделов—установлено тогда не было.

Таким образом Конституция оставляет открытым громадное количество вопросов и организации и компетенции городских советов. Более подробно на этих вопросах мы еще остановимся в дальнейшем.

Фактически, вскоре после принятия Конституции, начался длительный период гражданской войны. Этот период заставил сильно сжать работу советов вообще, городских советов в частности. Прежде всего, городские советы во многих городах совершенно не образовывались. Революционные власти, разогнавшие городскую думу, земское самоуправление в уезде, созывали уездный съезд советов, выбирали на нем исполнительный комитет, и этот исполнительный комитет управлял и городом и уездом. В других случаях,

также очень многочисленных, городские советы имелись, сохранившись от того периода, когда власть еще не была в руках советов, но у этих советов своих исполнительных органов не было: последние были общие с уездом или губернией. Происходило это чаще всего так, что в уезде или губернии советская власть образовывалась городским советом, при чем в состав исполнительного комитета совета рабочих депутатов вливалось несколько представителей, избранных на уездном или губернском съезде советов. Иногда на последних съездах участвовал горсовет полностью или частично, иногда крестьянство выбирало отдельно. Во всяком случае бывшие аппараты городского и земского самоуправлений сливались.

И лишь в сравнительно редких случаях у города был свой исполнительный комитет с его техническим аппаратом, а у уезда или губернии—свой. В дальнейшем число таких городов постепенно сокращалось. Сокращение объяснялось и тем, что руководящих работников было мало: большее число их отправлялось на фронт, и тем, что вся работа местных органов была почти исключительно для фронта, а в этих условиях централизация аппарата, объединение всех усилий давали наилучшие результаты, и тем, что при параллельном существовании исполнительных органов городского совета и уездных или губернских исполнительных комитетов, вследствие отсутствия разграничения их функций по закону, между ними все время происходили трения: городской совет как представительство пролетариата считал себя выше губернского или уездного исполнительного комитета (руководящая роль городского совета установлена рядом местных положений о советах и исполнительных комитетах), а последние, естественно, считали себя выше, так как избирались

съездами советов с участием представителей всех советов, в том числе и городских.

Военный, боевой характер работы советов привел вообще к замене работы советов работой более узких органов—исполнительных комитетов и даже их президиумов. Действительно, раз получено приказание военного характера, требующее быстрого точного и полного выполнения,—обсуждение его на заседании совета сводилось лишь к информации.

Основным значением советов того времени была их непосредственная связь с рабочими массами. Заслушивая доклады по текущему моменту на заседаниях совета, члены его немедленно информировали рабочие массы, а затем, учитывая положение и настроение масс, шли на заседания совета, чтобы дружно голосовать за дальнейшие лишения, дальнейшие жертвы во имя победы над бесчисленными врагами. Там, где советов не было, эта роль выполнялась членами исполнительных комитетов, партийных организаций, печатью и т. д.

Городские советы выполнили в это время большую задачу по мобилизации рабочих масс для защиты завоеваний Октября. Если бы их не было,—справиться с этой задачей было бы гораздо труднее. Сюда же следует отнести и отправку рабочих отрядов в деревню для извлечения оттуда продовольственных излишков, необходимых для снабжения и армии и городского населения. Работа в этих отрядах требовала не меньшей сознательности, выдержанности и энергии, чем и работа непосредственно на фронте. Следует также указать, что в период вооруженной борьбы за власть города значительно утратили свое положение промышленных центров. Большинство фабрик, заводов по ряду причин (мобилизация рабочих, отсутствие топлива, сырья, продовольствия и т. п.) постепенно останавливалось. Ра-

бочее население массами уходило в деревню, за ними же шли и мелкобуржуазные городские обыватели, так как жизнь в городах при страшном недостатке хлеба и топлива стала очень непривлекательна.

Технический аппарат управления, создавшийся в то время, отличался и страшной раздутостью и страшной централизацией. Период «вся власть на местах принадлежит советам» сменился периодом «вся власть центру». В условиях вооруженной борьбы, когда все силы государства были направлены на эту борьбу, все ресурсы были на строжайшем учете центра и расходовались только по его распоряжению. Отделы исполнительных комитетов гораздо больше чувствовали свою зависимость от вышестоящих отделов, чем от самих исполнительных комитетов. Это была эпоха главков и центров. Большое значение на местах имели даже не отделы исполнительных комитетов, а уполномоченные этих главков и центров, вообще центральных органов, — все эти чусоснабармы, продкомиссары и т. п.

Если в смысле организационном аппарат упрощался, уездные или губернские отделы сливались с городскими, иные отделы ликвидировались совсем, то оставшиеся разбухали до самых невозможных размеров. Такому разбуханию сильно содействовала всеобщая трудовая повинность, с одной стороны, бесплатность рабочей силы—с другой. Несколько фунтов хлеба в месяц считалось вполне достаточным вознаграждением за постоянную работу. Денежные знаки теряли постепенно всякое значение. Ясно, что такая обстановка не благоприятствовала развитию работы городских советов. Однако рабочие массы понимали, что вся эта обстановка вызвана чрезвычайными обстоятельствами того времени, неналаженностью вновь создаваемого аппарата, и мирились со всеми трудностями.

Уже в 1919 году VII всероссийский съезд советов принимает ряд мер к «оживлению», говоря современным языком, работы советов. Он указал, что на заседаниях советов необходимо ставить все основные вопросы местной и общей жизни, что советы должны работать не только как аппарат агитации и осведомления, но и как деловой механизм, что каждый член совета по возможности должен немедленно привлекаться к выполнению определенной государственной работы. Далее этот съезд установил, что каждый член совета обязан давать отчет своим избирателям не реже одного раза в две недели, при чем двухкратное невыполнение этого постановления по неуважительным причинам влекло за собой лишение депутатского звания.

Нечего говорить, что в условиях того времени все эти постановления не были выполнены. Они были рассчитаны на мирные условия по окончании борьбы, а она продолжалась с новой силой.

Кроме того, этот же VII Всероссийский съезд советов принял довольно подробное положение об исполнительных комитетах и их отделах. Для нас здесь важно отметить, что здесь уже даже не упоминается об исполнительных комитетах городских и сельских советов и их отделах, о которых говорила Конституция. Вскользь упоминается только об отделах при советах фабрично-заводских поселков и местечек, где число их должно определяться местными губернскими исполнительными комитетами. Таким образом, к концу 1919 года процесс объединения городского аппарата с уездным или губернским в основном можно считать законченным, хотя этот же съезд для дальнейшего слияния исполнительных комитетов установил, что это слияние может иметь место лишь с утверждения в каждом отдельном случае Президиума ВЦИК'а.

VIII съезд советов в конце 1920 года постановил, что городские советы должны организовываться во всех поселениях городского типа. Это постановление окончательно оформлено только в последнем положении о городских советах, принятом в октябре 1925 г., а фактически не везде проведено и до сих пор (конец 1926 года). Из других постановлений этого съезда нужно отметить предложение об обязательности регулярных перевыборов советов, указания о привлечении на заседания советов возможно большего количества рабочих и крестьян, об устройстве этих заседаний в рабочих кварталах и, по возможности, на фабриках и заводах. Имеет значение и не проведенное до сих пор постановление о пересылке всех постановлений всех городских советов Президиуму ВЦИК'а и об опубликовании последним сводки важнейших постановлений.

Большое принципиальное значение имело еще постановление о взаимоотношениях центральных и местных органов, наметившее переход от системы централизации главков, центров и уполномоченных к системе управления через местные исполнительные комитеты.

Из постановлений IX съезда советов (конец 1921 года) отметим то, по которому при горисполкомах заштатных городов в промышленных и иных поселениях городского типа (кроме уездных и губернских городов) с утверждения губисполкомов могут быть образованы отделы: управления, народного образования, коммунального хозяйства, здравоохранения. Здесь прямо и впервые подчеркнуто, что отделов при горсоветах уездных и губернских городов быть не должно. Этот же съезд установил, что перевыборы советов, городских, поселковых и сельских производятся не каждые 3 месяца, а один раз в год. Фактически и раньше эти выборы в

большинстве случаев уже производилась один-два раза в год: каждые 3 месяца или даже чаще они перевыбирались только в 1918 году.

Все эти постановления подготовили почву для издания первого специального положения о городских советах, которое было утверждено 26 января 1922 года, вскоре после окончания IX съезда советов. Сейчас нет больше необходимости останавливаться на нем, так как к нему еще придется возвращаться при рассмотрении отдельных элементов организации и компетенции городских советов.

Это положение было полно таких же благих пожеланий, как и все упомянутые постановления съездов советов. Хотя начало 1922 года было уже вне периода военного коммунизма, создавшего совершенно своеобразную обстановку для работы городских советов, тем не менее к этому времени еще не успели выявиться конкретные черты организации городского управления в соответствии с новыми задачами; дифференциация советской работы на местах шла еще по линии общего отграничения работы местных органов от государственных. Разграничение ее между отдельными местными органами было еще дело будущего. К тому же вопрос о городских советах, к тому времени или совсем ликвидировавшихся или утративших свои исполнительные органы, естественно, должен был встать после того, когда будет намечено разрешение вопросов о других советских органах, существовавших и работавших все время.

Поэтому, несмотря на довольно детальную проработку в этом положении вопроса о секциях городских советов, о правах и обязанностях членов советов и секций, фактическое положение городских советов осталось прежним. У них не было базы, на которой они могли бы развертывать свою работу, не было своего

бюджета, не было органов, через которые они могли бы эту работу проводить. По этому положению, в заштатных городах и поселках городского типа с населением менее 10 000 жителей должны были образовываться сельские советы, во всех остальных городах и поселках—городские советы. Фактически же во многих городах и поселках, как и раньше, не было образовано никаких советов, и они управлялись непосредственно исполнительными комитетами уезда или губернии.

Это положение и в отношении заштатных городов еще более суживало случаи, когда они могут иметь свои исполнительные комитеты. Для этого надо, чтобы город или поселок: а) имел не менее 10 000 жителей (в этом случае здесь образуется сельский совет), б) не был центром волости (в этом случае он обслуживается соответствующими исполнительными комитетами). Можно сказать, что наличие в городах особых исполнительных органов допускается этим положением как чрезвычайно редкое исключение.

Пленумы городских советов по этому положению должны были собираться не еженедельно, а один раз в месяц (еженедельно или даже чаще собирались только в период захвата и организации власти).

Особенно интересно был разрешен этим положением вопрос о взаимоотношениях советов и исполкомов уезда или губернии. В отступление от Конституции городские советы губернских и уездных городов непосредственно ответственны перед соответствующими съездами советов (по Конституции губернским съездам не было дано даже права контроля над советами губернских городов) и перед вышестоящими исполнительными комитетами (т. е. горсовет губернского города только перед Президиумом ВЦИК, уездного города—перед губисполкомом и т. д.), а не перед соответствующими

исполнительными комитетами. Неподчиненность городов соответствующим исполкомам особо подчеркивается тем, что «в период между съездами губернский, уездный или волостной исполнительные комитеты и их отделы докладывают пленуму городского совета о всей своей деятельности, отвечая непосредственно перед городским советом лишь за свою работу по городу или поселку».

Но отделить работу по городу от общеуездной или общегубернской работы при обслуживании той и другой одним и тем же аппаратом, при едином бюджете, при невыделении городских имуществ не так просто. Следовательно, обязанность исполкомов делать городскому совету доклады о всей своей деятельности сводилась к тому, что исполкомы делались юридически ответственными перед советами во всей своей деятельности. С принципиальной точки зрения подчинение исполкомов, органов, представляющих трудовое крестьянство и пролетариат, чисто пролетарским органам, городским советам, можно считать политически выдержанной линией. Положение не останавливается на этом. Оно ставит особой задачей советов уездных и заштатных городов и поселков поддержание самой тесной связи с окружающими их волостными исполнительными комитетами и сельскими советами и содействие всеми имеющимися в их распоряжении средствами крестьянскому населению в целях поднятия материального и культурного благосостояния деревни и закрепления тесного союза пролетариата с крестьянством.

Фактически все же в громадном большинстве случаев не городские советы оказывались органами, направляющими в указанном направлении политику исполнительных комитетов, а наоборот. Разумеется, такие задачи советов, не имеющих ни исполнительных органов, ни исполнительных аппаратов, были лишь де-

кларацией. Работа городских советов не потеряла прежнего характера, приобретенного в эпоху военного коммунизма. Деловой работы они не вели, ограничиваясь лишь торжественными заседаниями. От исполнительных комитетов, от заведывающих отделами зависело передать на обсуждение совета те или другие вопросы или не передавать, а так как исполнительный комитет или его президиум был одновременно и президиумом городского совета,—им, естественно, обсуждение вопросов еще и в секциях или на пленуме городского совета казалось только лишними инстанциями. Методы работы в узких коллегиях изживались только постепенно и крайне медленно.

С организацией секций городских советов вставал серьезный вопрос об их взаимоотношениях с соответствующими отделами. По положению, заведывающий губернским или уездным отделом одновременно являлся и непосредственным руководителем секции. Вследствие этого отделы приучались к мысли, что секции совета являются для них не руководящими органами, а лишь подсобным аппаратом.

Все это препятствовало развертыванию работы советов в нужном направлении. Попытка начать выделение городских бюджетов до принятия нового положения о городских советах до пересмотра взаимоотношений совета с исполнительными комитетами оказалась неуспешной.

Посмотрим еще, какие изменения внесли в организацию и компетенцию городских советов позже изданные положения об исполнительных комитетах—губернии, уезда, волости.

Положение о губисполкомах, принятое 31 октября 1922 года, почти не упоминает о городских советах.

Были несколько изменены размеры городов и по-

селков, участвующих непосредственно на губернских съездах советов: право участия предоставлено городам и поселкам, имеющим жителей не от 5 000, как указано в Конституции, а только от 3 000. Однако и теперь, как и раньше, не указано, получают ли такое непосредственное представительство и города, имеющие сельские советы, т.-е. города, имеющие менее 10 000 жителей (или же они участвуют только в общем порядке, через съезды советов). Если это не так, то отпадает смысл установления таких размеров для непосредственного представительства городов, потому что в городах и поселках, имеющих менее 10 000 жителей, городских советов, по закону, совсем не может быть (кроме отдельных исключений, с утверждения ВЦИК'а). Это положение вводит представителей всех городских советов (по одному) на сессионные заседания уисполкомов наравне с представителями уисполкомов. Положения об уездных и волостных съездах советов были утверждены 16 октября 1924 года. Эти положения, как и положение о губисполкомах, содержат довольно подробное определение компетенции этих органов. Положение об уездных съездах советов указывает, что горсовет должен принимать городской бюджет, и что после этого бюджеты уездных городов должны рассматриваться и утверждаться уездными съездами советов, бюджеты же заштатных городов рассматриваются и утверждаются уездными исполнительными комитетами. Почти не о чем другом, касающемся городов, кроме городских бюджетов, в этом положении не говорится.

Из положения о волостных исполнительных комитетах важно отметить, что по нему при наличии в волостном центре городского совета его исполнительным органом является волостной исполнительный комитет на общих основаниях.

Положение о городских советах, как уже упоминалось, считает, что волостные исполнительные комитеты, являющиеся одновременно исполнительными органами советов заштатного города, в отклонение от общей структуры волисполкомов, образуют те же отделы, что и городские исполнительные комитеты в других заштатных городах. Однако в положении о волисполкомах нет никаких указаний, что в этом случае обычный аппарат волисполкома изменяется.

В мае 1925 года был утвержден XII Всероссийским съездом советов новый текст Конституции. Нового в ней есть то, что «для текущей работы советы депутатов в городах избирают из своей среды исполнительный орган на основаниях, установленных ВЦИК'ом или его Президиумом». В прежней редакции было установлено даже число членов в городских исполнительных комитетах, но и это не помешало повсеместному их объединению с исполнительными комитетами губернии или уезда.

В отношении подчиненности городских советов «съезды советов и их исполнительные комитеты осуществляют контроль над деятельностью нижестоящих советов и их исполнительных органов». Здесь не вполне ясно, отменяется ли то положение прежней редакции Конституции, по которому губернский съезд советов и губисполком не осуществляют контроля над деятельностью городских советов губернских городов, хотя последние и участвуют в губернских съездах. Считать ли теперь горсоветы губернских городов нижестоящими по отношению к губернским съездам советов и губисполкомам?

Представительство на всякого рода съездах советов, по новому тексту, имеют право всякого рода советы городов и городских поселений, фабрик и заводов, расположенных на данной территории (области, губернии,

округа, уезда), тогда как ранее на губернских съездах участвовали лишь городские советы и советы фабрично-заводских поселков с населением свыше 5 000 жителей.

Но все вновь установленные нормы для своего осуществления требовали дальнейшей детализации, которая и была произведена осенью того же 1925 года в новом положении о городских советах.

В заключение истории развития городских советов следует отметить, что в отношении организации работы городских сельских советов (т.-е. сельских советов в городах, имеющих менее 10 000 жителей), кроме Конституции и положения о городских советах, не было никаких других указаний.

Такие сельские советы в городах если и были, то как очень редкое исключение, и никаких материалов о них не собиралось. Но в городах довольно часто имелись сельские советы другого рода—не заменяющие городских советов, а существующие параллельно с ними; эти сельские советы объединяли только часть городского населения, именно—занимающихся сельским хозяйством, и по своим задачам являлись скорее исполнительными органами той организации, которая в нашем законодательстве получила название земельного общества. Даже по своему происхождению часто такие сельские советы заменяли прежние сельские общества. Такие сельские советы занимались почти исключительно вопросами землепользования своих членов и обслуживались во всех других отношениях единым городским советом. Сведения о сельских советах такого рода также крайне отрывочны и случайны и не дают никакой линии их развития.

ГЛАВА ВТОРАЯ

ВЫБОРЫ ГОРОДСКИХ СОВЕТОВ

Круг избирателей и лишенных избирательных прав в основном определяется Конституцией и более детально избирательными инструкциями и отдельными распоряжениями органов власти. Нас часто упрекают в том, что у нас нет всеобщего избирательного права и что тем самым у нас нет настоящей демократии. Но если взять даже не наше городское и земское самоуправление, а самоуправление наиболее демократических буржуазных государств, мы увидим, что при их полной демократии число избирателей у них гораздо меньше, чем у нас. Даже в тех государствах, где нет ограничений по имущественному, образовательному цензу, где в выборах участвуют женщины наравне с мужчинами, где нет требования от избирателей проживания на данной территории определенного срока,— и там число избирателей меньше, чем у нас, так как там к выборам допускаются чаще всего лишь лица старше 21 года (а кое-где—с 25 лет), а у нас с 18 лет; обычно там к выборам не допускаются все военнослужащие; кроме того, не все избиратели пользуются правом и быть избранными—для последних возрастной ценз обычно повышается до 25, даже до 30 лет (Чехо-Словакия).

В среднем по городам РСФСР молодежи в возрасте

от 18 до 21 года насчитывается до 5,5% всего городского населения. Между тем общее число лишенных прав у нас составляет по городам в минувшую избирательную кампанию 4,8%, так что, даже не считая никаких других буржуазных ограничений, ясно, что общее число избирателей в городах у нас больше, чем в буржуазных государствах. Но ведь наши выборы не ограничиваются тем, что избиратель раз в четыре-пять лет голосует за того или иного кандидата, особенно разрекламированного. У нас уже на выборах разрабатывается наказ для деятельности совета и данного депутата в совете; все депутаты обязаны отчитываться в своей работе и в работе всего совета не менее одного раза в три месяца перед всей массой своих избирателей. Более активные избиратели имеют полную возможность принимать участие как в заседаниях советов, так и в практической работе секций и комиссий совета: совет одной из своих важнейших задач имеет такое вовлечение масс в свою работу. Избиратели имеют полную возможность отозвать из совета своих депутатов, раз последние не осуществляют воли избирателей. Большинство же буржуазных конституций стремится, наоборот, всемерно оградить депутатов от влияния избирателей.

Кто лишается избирательных прав в наших городах? Привожу табличку о 197 480 лишенных прав в избирательную кампанию 1926 г. по 360 городам (из общего числа 538) РСФСР, где проходили перевыборы (в остальных городах перевыборы или были отложены, или о них не получено данных):

Предпринимателей . . .	8 248 чел.	— 4,2%	общего количества.
Жив. на нетруд. дох. . . .	38 559 „	—19,5%	„ „
Торговцев и торг. посредн.	136 471 „	—53,9%	„ „
Служителей культа . . .	11 447 „	— 5,8%	„ „

Агентов б. полиции	5 668	„	— 2,9%	„ „
Душевнобольн. и подопечн.	3 623	„	— 1,8%	„ „
Осужденных по суду . . .	5 857	„	— 3,0%	„ „
Прочих	17 597	„	— 8,9%	„ „
Итого	197 480	„	— 100%,	или 4,8% общего числа населения в возрасте от 18 лет.

Так как по закону лишаются прав все предприниматели, все живущие на нетрудовые доходы, все торговцы, все служители религиозных культов всех вероисповеданий и не только настоящие, но и когда-либо бывшие ими (за исключением отдельных случаев восстановления в правах), эти цифры говорят скорее о том, что значительная часть лиц, которая по закону не должна пользоваться избирательными правами, фактически ими пользуется.

Провести, однако, ясную и резкую границу между эксплоататорами и эксплоатируемыми не так-то легко. Не так давно ЦК ВКП (б) признал, что советские избирательные инструкции, уточнявшие, кто именно должен пользоваться избирательными правами или лишаться их, кое в чем извращают политическую линию партии, предоставляя избирательные права таким категориям граждан, которые по смыслу советской Конституции не должны ими пользоваться.

Действительно, если взять изменения в числе лишенных избирательных прав в отдельные избирательные кампании, мы видим, что это число относительно постепенно сокращалось. Так, их было:

Годы	
1923 г.	8,2% общего числа населения от 18 лет.
1924/25 г. . . .	5,1% „ „ „
1925/26 г. . . .	4,8% „ „ „

Данные эти не совсем сравнимы, так как взяты по неодинаковому числу и по разным городам. Причиной сокращения являются не только инструкции, но—в гораздо большей степени—и более правильное лишение прав (в 1924/25 г. почти четверть, 24,5% лишенных прав не могла быть отнесена ни к одному из пунктов ст. 65 Конституции; в 1925/26 г. таких оказалось только 8,9%) и более точный учет населения.

Остальные 95,2% городского населения в возрасте от 18 лет являются избирателями, имеющими право не только избирать, но и быть избранными, право требовать отчеты, давать указания своим депутатам, право отзывать их из советов, право участвовать во всей работе советов.

Из кого состоит эта громадная масса избирателей? Статистические данные последних 3 избирательных кампаний дают почти одинаковые цифры. Это показывает, что состав городских избирателей уже вполне и полностью выявился, что всякие отдельные уклонения не могут сколько-нибудь заметно отразиться на группах городских избирателей. По этим данным среди городских избирателей:

Членов профессиональных союзов .	50,8%
Неорганизованных в союзы	44,4%
Красноармейцев	4,8%
Итого . .	100,0%

Откидывая красноармейцев как не имеющих непосредственного отношения к данному городу, видим, что группы организованных и неорганизованных почти равны, с небольшим преобладанием организованных. Интересно проследить, как меняется это соотношение в городах различной величины.

Красноармейцы всюду—в остальной части до 100%. Таким образом, в мелких городах, до 10 тысяч, преобладают неорганизованные, а в более крупных—организованные избиратели.

Группу неорганизованных часто противопоставляют группе организованных, как мелкобуржуазную группу—пролетарской. В действительности это не так. В группу организованных входят все члены союзов вообще: рабочие и служащие, включая всю интеллигенцию; в группу неорганизованных — прежде всего семьи членов союзов, учащиеся, безработные—не члены союзов, инвалиды из инвалидных домов и т. п. и наконец кустари и ремесленники. Из числа домашних хозяек члены семей, лишенных прав, также не пользуются правами, раз зависят материально от лишенных прав. Таким образом и мелкобуржуазные и пролетарские группы мы можем встретить в обеих категориях городских избирателей.

	Членов союзов	Неорганизованных
	в %	
До 5 тысяч жителей	40,8	56,5
„ 5—10 „ „	46,4	50,0
„ 10—20 „ „	52,1	44,7
„ 20—50 „ „	51,9	43,6
Свыше 50 „ „	51,6	42,4

Конституция 1918 года определяет, что городские советы образуются в городах по расчету один депутат на каждую 1 000 человек населения, но в числе не менее 50 и не более 1 000 человек. При этом в городах с населением менее 10 000 жителей должны были организовываться сельские советы по расчету один делегат на каждые 100 человек населения, но в числе не менее

3 и не более 50 депутатов. Эти нормы сохранены полностью в новой редакции Конституции (1925 г.).

Являются ли даваемые Конституцией нормы нормами фактического представительства или же лишь нормами, определяющими общее число депутатов? Здесь не может быть никакого спора. Это—нормы общего числа депутатов. История советов рабочих депутатов ясно показывает, что они именно потому и являются классовыми органами, что были образованы по производственному признаку—по предприятиям и учреждениям. Между тем, если бы норма 1 от 1 000 жителей сделалась фактической, пришлось бы от производственной основы выборов перейти на территориальную, так как производственные единицы не имеют ничего общего с жителями.

Конституция не определяет порядка выборов, предоставляя это избирательным инструкциям; все же при этом она оговаривает участие в выборах профессиональных и иных организаций. Избирательные же инструкции все время устанавливали, что выборы в городах и фабрично-заводских поселках организуются по производственным или профессиональным единицам (предприятия, учреждения, профессиональные союзы). Таким образом норм фактического представительства Конституция не устанавливает.

Положение о горсоветах в 1922 году установило фактическую норму 1 депутат на каждые 200 избирателей, при чем для Москвы и Ленинграда разрешено увеличение членов совета и более 1 000 человек. Однако единая норма представительства для всех городов, самой разнообразной величины, естественно, не могла быть осуществлена. Для Москвы она была бы 4—5 тысяч депутатов, а в большинстве городов—во всех имеющих до 10 000 избирателей или менее 20 000 жителей (т.-е. в 79,4% общего числа городов)—она совсем не могла

бы применяться, так как число депутатов в них по этой норме было бы менее установленного минимума 50 депутатов (впрочем, если взять конституционную норму—один от тысячи населения, возможность ее применения осталась бы лишь в 9,5% общего числа городов, именно—в имеющих более 50 000 жителей). Кроме того, очевидно, норма в 200 избирателей давала гораздо больше того числа депутатов, которое определялось Конституцией по расчету один депутат на 1 000 жителей.

Так, по данным ЦСУ, в среднем на каждую тысячу городских жителей в возрасте от 18 лет и выше приходится 603 человека, а вычтя отсюда 28 человек лишенных прав (4,8%),—575 избирателей. Таким образом установленная прежним положением норма представительства дает почти в 3 раза большее число членов совета, чем норма, даваемая Конституцией.

Отличием прежнего положения от Конституции было и то, что по Конституции во всех городах, имеющих менее 10 000 жителей, образуются сельские советы; по положению же сельские советы образуются только в тех из них, где нет уездных или губернских центров; в последних образуются городские советы. Кроме того, положение прямо и всюду приравнивало 2 000 избирателей 10 000 жителей, что, как мы только что видели, было совершенно неправильным, ибо на 10 000 жителей приходится 5 750 избирателей.

Такая несогласованность законодательных актов имела следствием то, что на местах городские советы организовывались не в зависимости от каких-либо законодательных актов, не в порядке, устанавливаемом этими актами, а на основании усмотрения местных органов, на основании местных положений и инструкций. Такое усмотрение имеет корень даже не в эпохе военного коммунизма, а в еще более ранней—«вся власть сове-

там», при чём под «вся власть» подразумевалось совершенная самостоятельность местных советов от каких-либо высших. В эпоху военного коммунизма, когда распоряжение материально-финансовыми ресурсами было строжайшим образом централизовано, высшие советские органы не имели никакой возможности заняться вплотную организационными вопросами советского аппарата и давали в этом направлении лишь декларативные указания. Эти остатки до сих пор далеко не изжиты, хотя лозунг «революционная законность» в качестве одной из своих основных задач ставит изжитие местного нормотворчества—подчинение мест единым нормам центра и пересмотр центральных норм в направлении их согласования с потребностями и возможностями мест. Для иллюстрации местного нормотворчества в вопросах организации городских советов возьмем фактические избирательные нормы в городские советы.

Законом была установлена только одна норма—один на 200 избирателей. Но эта норма могла применяться лишь в 20,6 % всех городов (имеющих более 10 000 избирателей. В остальных же ее надо было изменять. При этом изменение могло быть двояким: или в городах, имеющих менее 10 000 избирателей, число депутатов определялось в 50 человек, т.-е. минимально допустимое законом, и норма представительства находилась отсюда делением числа избирателей на 50; или же устанавливалась заранее пониженная норма представительства в 100, 50, 25 и т. п. избирателей на одного депутата, с таким расчетом, чтобы общее число депутатов совета было не менее 50 (но оно могло быть и более этого количества иногда в несколько раз). Такие изменения были обоснованы на самом законе, давшем нормы для небольшого числа горсоветов и для большей части их оставившем вопрос не вполне определенным.

Но другие изменения совсем не находят оправдания в букве закона. Москва и Ленинград выбирали не от 200 один, а гораздо меньше—от 400—500 один, другие наоборот. Не считая Москвы и Ленинграда, в избирательную кампанию 1924/25 года средняя фактическая избирательная норма колебалась от 24 избирателей на одного депутата (г. Спасск, Рязанск. губ.) до 378 человек (г. Владикавказ). При этом понижение избирательной нормы ниже 200 избирателей на депутата часто совсем не вызывается применением установленного законом минимума: гор. Новозыбков, Гомельской губ., имеет 8 351 избирателя, но совет составляет не из 50 депутатов, а из 266, понижая норму со 167 до 35 избирателей на депутата; гор. Слободской, Вятской губ., имеющий 3 828 избирателей, составляет совет из 100 депутатов, понижая норму с 77 до 38 избирателей. Многие города совершенно не считаются с минимумом: гор. Пронск, Рязанской губ., составляет совет всего из 16 человек (при 50 членах совета ему пришлось бы установить норму всего в 10 избирателей на депутата); кроме того, здесь же и вообще, по положению, должен быть не городской, а сельский совет (заштатный город); гор. Енотаевск, Астраханской губ., выбрал совет из 35 депутатов (1 192 избирателя). Иногда число депутатов уменьшается сверх установленного минимума даже и в таких случаях, когда это число должно быть больше минимума. В гор. Нара-Фоминске, Московской губ., 10 087 избирателей: совет должен состоять из 50 депутатов; но при выборах совет составляется из 36 депутатов, для чего средняя избирательная норма повышается до 280 избирателей на депутата. Город Кологрив, Костромской губ., повышая норму до 313 избирателей на депутата, составляет совет всего из 6 человек. Но рядом с Кологривом (1 876 избирателей) в

той же Костромской губернии меньший Кологрива гор. Солигалич (1 742 избирателя) имеет в совете установленные законом 50 депутатов при избирательной норме в 9 раз меньшей, чем в Кологриве (35 избирателей на депутата).

В среднем в кампанию 1924/25 года по всем городам на одного депутата городского совета приходилось 123 избирателя вместо установленных законом 200. Эта цифра достаточно ярко показывает, как далеко отстояли формальные нормы от фактических. Однако этим местные отклонения не исчерпываются.

Оказывается, средние нормы по отдельным городам также не являются фактическими нормами. Эти нормы обычно диференцировались по отдельным группам городских избирателей и очень часто прямо по отдельным избирательным собраниям. Точнее: определялось число депутатов (без каких бы то ни было норм, по своему усмотрению), и затем это число развертывалось по отдельным избирательным собраниям (опять-таки «по усмотрению»). Докажем это цифрами. Если взять средние по всей РСФСР избирательные нормы для отдельных групп городских избирателей, мы видим, что для членов профессиональных союзов такой нормой было 87 избирателей на одного депутата, красноармейских частей—94 человека и неорганизованных—239 человек. По отдельным городам подробные сведения не опубликованы, но в моем распоряжении есть данные (того же НКВД) по 13 городам, насчитывающим вместе 584 000 избирателей. Согласно этим данным групповые средние колеблются для членов профсоюзов от 56 (г. Великий Устюг) до 188 (Архангельск), никогда не достигая установленной законом нормы, для красноармейских частей—от 28 (В. Устюг же) до 214 (Калуга), для неорганизованных—от 90 (Вятка) до 3 840 (Владимир).

Интересно сопоставить два последних города. В Вятке членов профсоюзов—13 901 человек, больше, чем неорганизованных избирателей,—13 183 человека, но последние дают в совет больше (146 чел.) представителей, чем первые (137 чел.): для членов союзов групповая норма 101, для неорганизованных—90. Во Владимире наоборот: группа неорганизованных избирателей (11 521 чел.) больше двух остальных групп вместе (9 519), но последние дают 116 депутатов, а первые только 3,—в 39 раз меньше.

В отношении членов союзов имеются и более подробные (правда, только общие, по всей РСФСР) данные по отдельным союзам. Такие данные имеются в отношении городов с 1 004 894 членами союзов. Средняя групповая норма здесь 92 избирателя. Разместим союзы по группам: умственного труда, транспорта, обслуживающего труда и промышленных рабочих. Оказывается, наибольшее представительство имеют союзы умственного труда—в среднем один депутат от 75 избирателей (с колебаниями от 67 в союзе работников просвещения до 140 в союзе работников искусств; последний союз является одновременно союзом с наименьшим представительством, а первый—с наибольшим среди всех союзов), за ними следуют союзы промышленных рабочих—в среднем от 98 избирателей (с колебаниями от 69 у печатников до 116 у текстильщиков), затем союзы обслуживающего труда—от 104 (с колебаниями от 92 у работников коммунального хозяйства до 139 у работников народного питания) и наконец транспортные союзы—от 110 избирателей (с колебаниями от 104 у работников местного транспорта до 133 у работников водного транспорта).

Новое положение, чтобы устранить такую пестроту в представительстве, установило диференцированные

нормы представительства, в зависимости от количества населения в городе. Так как самые нормы даны по числу избирателей, то их можно и нужно рассматривать как нормы фактического представительства, а не как нормы, определяющие общее число членов городского совета.

Положение устанавливает такие нормы:

Один депутат на	15	избир.	в город.	с насел.	до	1	тыс.	чел.			
„ „ „	20	„	„	„	от	1	„	до	3	тыс.	чел.
„ „ „	30	„	„	„	„	3	„	„	5	„	„
„ „ „	50	„	„	„	„	5	„	„	10	„	„
„ „ „	60	„	„	„	„	10	„	„	15	„	„
„ „ „	70	„	„	„	„	15	„	„	20	„	„
„ „ „	75	„	„	„	„	20	„	„	25	„	„
„ „ „	100	„	„	„	„	25	„	„	50	„	„
„ „ „	150	„	„	„	„	50	„	„	100	„	„
„ „ „	200	„	„	„	„	100	„	и	более.		
„ „ „	400	„	„	Москве	и	Ленинграде.					

Принимая, что в каждой тысяче жителей имеется 575 избирателей (по данным ЦСУ о возрастном составе городского населения), получаем такие нормы числа депутатов городских советов:

В городах	до	1	тыс.	жителей	не	более	38	депутатов.			
„ „	от	1	„	до	3	тыс.	жит.	от	29	до	87	депутатов.
„ „	„	3	„	„	5	„	„	„	58	„	96	„
„ „	„	5	„	„	10	„	„	„	58	„	115	„
„ „	„	10	„	„	15	„	„	„	96	„	144	„
„ „	„	15	„	„	20	„	„	„	123	„	164	„
„ „	„	20	„	„	25	„	„	„	154	„	192	„
„ „	„	25	„	„	50	„	„	„	144	„	288	„
„ „	„	50	„	„	100	„	„	„	185	„	383	„
„ „	„	100	„	более	287	депутатов.						

Сравнительно с прежними нормами число депутатов значительно увеличилось, так как прежние нормы сохранены лишь для городов с населением свыше 100 000 жителей; в то же время для части мелких городов

(имеющих менее 3 000 жителей, точнее—менее 1 740 избирателей) допускается и число депутатов меньше 50. Таким образом, здесь налицо формальное отступление от Конституции, установившей предельный минимум числа членов в горсоветах в 50 человек. Предельный максимум, установленный этими нормами, нарушался бы, если бы в РСФСР были города, имеющие более 300 000 жителей, теперь же он превышается только в Москве и Ленинграде.

Если сравнивать установленные новым положением нормы представительства с нормами, даваемыми Конституцией, мы видим, что хотя в положении имеется целых 11 норм, но все они без исключения значительно превышают конституционные (1 депутат на 575 избирателей). Конституция предоставляет изменение установленных в ней норм ВЦИК'у, так что говорить о нарушении Конституции можно только в отношении организации горсоветов в городах, имеющих менее 10 000 жителей, и установления числа членов меньше предельного минимума.

Установленные диференцированные нормы имели основной целью ликвидацию местного нормотворчества. Но, как мы видели, на местах диференциация норм происходила не столько в зависимости от числа жителей города, сколько в зависимости от классовых группировок городских избирателей. Мы видим громадные колебания норм для различных групп даже в одном и том же городе. Изменилась ли практика мест в последнюю избирательную кампанию? Хотя новое положение о городских советах было опубликовано только в начале января 1926 года, самые нормы представительства были даны к руководству гораздо ранее особым циркуляром ВЦИК'а, еще до наступления избирательной кампании.

Тем не менее на местах нормотворчество не изжито. В значительном количестве городских советов депутатов больше, чем следовало бы по числу населения этих городов. Так, гор. Гомель имеет 45 114 лиц в избирательном возрасте и, следовательно, от 50 до 100 тысяч жителей. Горсовет он должен выбирать по норме 1 от 150 избирателей. Фактическая средняя избирательная норма здесь была от 81 избирателя, и число депутатов почти вдвое больше нормального (545 чел.). Оренбург с 63 913 лицами в избирательном возрасте имеет более 100 тысяч жителей и должен выбирать по норме 1 от 200, фактически же его средняя норма—1 от 92; в Нижнем-Новгороде и Воронеже эта норма—147 вместо 200, в Вятке—72 вместо 150 и т. д.

Но много есть и обратных случаев: в совете менее депутатов, чем следовало бы по последнему закону. В Саратове средняя норма—один от 294 вместо 200, в Астрахани—235 вместо 200, в Орле—173 вместо 150, в Ульяновске—172 вместо 150, в гор. Духовщине—32 вместо 50, в гор. Зее—50 вместо 30, в гор. Усть-Сысольске—49 вместо 20, и в поселке Кольчугино, Владимирской губ.,—206 вместо 70, в поселке Орг. Труд, Владимирской губ.,—100 вместо 30 и т. д.

Вследствие этого получается, что, например, почти равные по числу жителей Воронеж и Нижний-Новгород имеют по столько же депутатов, сколько и Саратов, хотя последний вдвое больше каждого из них. Оренбург, также равный первым двум городам, имеет в совете депутатов даже в полтора раза больше Саратова (661 и 422).

Диференциация норм по группам избирателей продолжается и теперь. К сожалению, полные данные по вопросу представительства групп не опубликованы; имеются сведения о губернских и областных центрах

и только единичные по другим городам; тем не менее эти данные достаточно характерны.

В то время как ряд городов—Вологда, Вятка, Калуга, Курск, Оренбург, Рязань, Самара, Ижевск, Усть-Сысольск, Кизыль-Орда, Симферополь и т. д.—дают одинаковые или почти одинаковые нормы представительства по всем группам городских избирателей, в других—эти нормы различны. Неорганизованные обычно имеют одного депутата на большее число избирателей (т.-е. на одинаковое число избирателей депутатов от них меньше, чем от организованных). Так: 1 депутат избирается:

	от членов союзов	от неорганизованных
В Иркутске	от 66 избирателей	от 961 избирателей
„ Верхнеудинске	„ 40 „	„ 422 „
„ пос. Сюгинский завод	„ 11 „	„ 106 „
„ Тамбове	„ 71 „	„ 540 „
„ Ново-Сибирске	„ 91 „	„ 637 „
„ Керенске	„ 22 „	„ 150 „
„ Брянске	„ 68 „	„ 415 „
„ Пензе	„ 94 „	„ 411 „
„ Сталинграде	„ 125 „	„ 459 „
„ Чебоксарах	„ 34 „	„ 88 „
„ Смоленске	„ 106 „	„ 266 „
„ Саратове	„ 199 „	„ 472 „
„ Ярославле	„ 175 „	„ 472 „
„ Гомеле	„ 64 „	„ 156 „
„ Петрозаводске	„ 74 „	„ 159 „
и т. д.		

При этом одни города установленную законом норму применяют только к членам профсоюзов, а для неорганизованных значительно повышают ее (Саратов, Астрахань, Ульяновск и др.); другие, наоборот, применяют эту норму к неорганизованным, а для членов

союзов производят понижение (Гомель); большая же часть их устанавливает свои нормы вне всякой зависимости от декретированных. Так, в Пензе «законная» норма—150 избирателей на депутата, фактическая же для членов союзов—94, для неорганизованных—411; в Верхнеудинске «законная»—100, средняя фактическая также 100, но по отдельным группам: члены союзов—40, неорганизованные—422, красноармейцы—154.

Однако имеются случаи, когда большим представительством обладают неорганизованные избиратели. В Казани члены союзов выбирают от 198, а неорганизованные—от 163 избирателей; именно: от 43 041 члена союза выбрано 218 депутатов, а от 32 410 неорганизованных—199. В Мурманске члены союзов выбирали от 60, а неорганизованные—от 36 избирателей. Однако такие случаи являются скорее исключением.

Красноармейское представительство менее подвергается колебаниям. Обычно оно близко к «законной» средней фактической норме, иногда к представительству профсоюзов и никогда—к представительству неорганизованных.

Все изложенное показывает, что местное нормотворчество далеко не изжито. Но оно далеко не обусловливается местными особенностями. Довольно часто в пределах одной и той же губернии мы встречаем самые резкие колебания.

Установленные последним положением нормы нуждаются в пересмотре в двух направлениях: в пересмотре самой шкалы представительства и в отношении дифференцированного представительства отдельных групп городских избирателей. Шкала неудовлетворительна потому, что по ней большие города будут часто иметь меньше членов в совете, чем мелкие. Например совет в городе, имеющем несколько меньше 5 тысяч жителей,

имеет 96 членов, а при населении большем 5 тысяч, почти до 8½ тысяч,—от 58 до 96, т.-е. меньше. Точно так же совет города с почти 15 тысячами жителей будет иметь 144 депутата, город с 25 тысячами с небольшим—тоже 144, с 24 тысячами—190. Может быть, следовало бы перейти к фиксации не нормы представительства, а числа депутатов советов, как это есть в большинстве стран. Этим кстати будет удачно разрешена и вторая задача. Диференциация представительства по классовому признаку в украинском законодательстве применяется не только к выборам в городах, но и в деревне. У нас же фактически она применяется очень широко, но в законодательстве об этой диференциации нет ни звука. Необходимость усиления роли пролетариата в горсоветах должна привести к этому выводу. Но, разумеется, в основу диференциации должен быть положен не принцип деления на организованных и неорганизованных, не отвечающий, как мы видели, классовым группировкам в городе. Здесь должно быть деление прежде всего на рабочих и служащих; различные группы неорганизованных должны также иметь различные нормы представительства, в зависимости от своего политического значения.

В практике мест мы имеем, хотя и редкие, случаи объединения организованных и неорганизованных на общих избирательных собраниях. Сюда прежде всего относятся мелкие города, где иногда даже весь состав горсовета избирается на одном общем избирательном собрании для всех городских избирателей. Когда собраний несколько, деление обычно производится по основным группам: организованных, неорганизованных и красноармейцев. С дальнейшим увеличением числа собраний происходит дальнейшая группировка избирателей: для организованных—по союзам и далее по предприятиям и учре-

ждениям, цехам, сменам и т. д., для неорганизованных—по отдельным их группам или же по районам города, для красноармейцев—по роду оружия, по войсковым частям. И вот в некоторых городах были сделаны попытки объединения самых разнородных групп. Мотивировались они тем, что ими можно ослабить значение неорганизованных припиской их к избирательным собраниям на фабриках, в союзах и т. п., но результаты, повидимому, получились обратные. В других местах—домохозяйки, жены рабочих, выбирали вместе с мужьями на предприятиях.

Каждая группа городских избирателей имеет свои групповые интересы. При смешанных собраниях эти интересы тонут в общей массе. Между тем выявление этих интересов, представительство их в совете совершенно необходимо, поскольку совет обслуживает интересы всего города, всех групп трудового населения.

Могут сказать, что с этой точки зрения необходимо ввести в совет и представителей лишенных избирательных прав. Да, разумеется, и программа партии подчеркивает, что лишение прав—явление временное, что по мере укрепления советской власти круг лишенных прав будет суживаться. В данное же время лишение прав является лишь политической необходимостью.

Для большего представительства интересов различных групп необходимо еще усилить разбивку городских избирателей по избирательным участкам. Такая разбивка имеет также целью увеличить явку избирателей на выборы и усилить их активность на самих выборах. Если несколько предприятий, находящихся на порядочном расстоянии друг от друга, образуют одно избирательное собрание, то на таком собрании, разумеется, легче провести кандидатов сверху, чем на собраниях по предприятиям (ведь, все равно, каждый кандидат боль-

шинству собрания совершенно незнаком), но на него явится меньше народу, и все-таки будет такая масса избирателей, что по-деловому обсудить отчет совета, выработать наказ новому совету, подробно обсудить каждую кандидатуру будет совершенно невозможно, не говоря уже о таких деталях, замедляющих собрание, как регистрация явившихся, подсчет голосов и т. п. Как раз такие собрания не оживляют, а мертвят и избирательные собрания, а в дальнейшем и всю работу совета.

Данные о числе избирательных собраний в городах опубликованы лишь частично. Бросается в глаза неправдоподобность многих цифр. Так, в гор. Сталинграде для 29 825 неорганизованных избирателей было организовано только 7 избирательных собраний (т.-е. 4 260 человек в среднем на каждое), при чем явились на них 9 707 человек, т.-е. по 1 387 человек в среднем. На этих 7 собраниях было выбрано 65 депутатов. По Вятской губернии в 8 уездных городах 11 избирательными красноармейскими собраниями избрано 9 депутатов! Поэтому на опубликованных частных данных останавливаться нет никакой возможности. В среднем же по всем городам на одно избирательное собрание приходилось всего 433 избирателя, а явившихся—211. В том числе:

среди членов профсоюзов	383	избирателя, явившихся	217
неорганизованных . . .	518	„ „	193
красноармейцев	382	„ „	267

и избрано, в среднем, каждым избирательным собранием 5 депутатов.

Уже эти данные говорят за то, что избирательные собрания в интересах оживления советов и усиления активности избирателей нужно дробить и дальше.

Пределом здесь будет организация избирательных участков по числу депутатов. Только такая организа-

ция в состоянии максимальным образом связать депутата с избирателями. Когда одно собрание выбирает несколько, хотя бы только 5 депутатов, обязанность отчета каждого депутата перед избирателями превращается в фикцию. В основе будет делать доклад только один из избранных, а остальные в лучшем случае сделают содоклады. Индивидуальная работа каждого отдельного депутата при таких отчетах неизбежно стирается, между тем депутаты отвечают и отчитываются не только за работу совета в целом, но и за свою личную работу, за проведение именно им данных избирателями директив. Кроме того, избирательные и отчетные собрания такого большого размера (5 депутатов в среднем—это собрание от 75 до 2 000 человек, при полной явке избирателей), очевидно, не в состоянии вести никакого делового обсуждения вопросов, практического обсуждения каждой отдельной кандидатуры.

Линия на размельчение избирательных участков дана, и она несомненно будет продолжаться, так как это—лучшее средство и большего втягивания избирателей в работу совета, и большей связи депутатов с избирателями, и средство улучшения работы депутатов в совете: чем меньше участок, тем больше депутат будет чувствовать себя ответственным перед избирателями, тем меньше опасность обезличивания и его работы и его ответственности.

Новое положение дает даже возможность итти в дробление участков за пределы установленных норм. Оно дает право избирательным собраниям, объединяющим избирателей в числе, дающем право на несколько депутатов, плюс некоторый остаток, выбирать дополнительного делегата, если этот остаток будет не менее половины избирательной нормы. Очевидно, это правило следует применять и в тех случаях, когда предприятие,

учреждение или целая группа избирателей вообще не дают полной избирательной нормы. В этих случаях, конечно, нужно применять это допущение, а не итти на объединение с другими предприятиями и группами, неизбежно уменьшающее и явку избирателей и их активность на собрании, стирающее особенности каждой группы избирателей.

А так как всякое предприятие и учреждение легко разбить на составные части—цехи, смены, отделы и т. п.,—то в конечном итоге возможно таким путем снизить избирательные нормы вдвое.

Некоторым противоречием этой линии является статья нового положения, говорящая о кандидатах. Правда, эта статья не носит самостоятельного характера и заимствована из избирательных инструкций. Но она устанавливает, что на каждом избирательном собрании выбираются и кандидаты в количестве одной трети всего состава депутатов, и тем как бы узаконивает, что на собраниях как правило избирается много депутатов. Ведь даже для выборов одного кандидата нужно, чтобы выбиралось не менее 3 депутатов. Поэтому если эту норму и сохранить, то с пояснением «но не менее одного», так как теперь собрания, избирающие 1—2 депутатов, не знают выбирать им кандидатов или нет.

Среднее число депутатов на один горсовет во время избирательной кампании 1925/26 г. достигло 117 человек: в прошлые выборы оно было 87 человек. Если же взять нормы Конституции, считая, что в городах с населением меньшим 50 тысяч должно быть 50 депутатов, получим среднее число членов на один горсовет—59 человек. Для сравнения следует указать, что городские думы царского времени состояли из 20—160 гласных. 160 человек имели лишь Москва и Ленинград; губернские города с населением больше 100 тысяч и

гор. Одесса имели 80 человек, а прочие города—не более 40—60 гласных.

Отсюда видно, какое громадное число лиц вовлечено в непосредственную работу по управлению в качестве членов городских советов, даже не считая вовлеченных в секции, и участия в работе советов непосредственно широких масс.

Отсюда же видно, что число членов советов (как и число самих советов) постепенно увеличивается. За один последний год среднее число членов в совете увеличилось на одну треть, хотя многие вновь возникшие советы в мелких городах должны были понизить среднее число депутатов советов.

Новое положение не устанавливает порядка выборов в советы, как это было в прежнем, а делает только ссылку на избирательные инструкции. Действительно, последние издавались почти ежегодно, в порядок выборов вообще (а следовательно, и в отношении горсоветов) вносился ряд изменений, и тем самым инструкция ставилась в противоречие с положением о городских советах. Теперь возможность таких противоречий если не исключена совсем, то во всяком случае значительно сокращена.

Но такое положение заставляет нас несколько остановиться и на ныне действующей избирательной инструкции, утвержденной ЦИК'ом СССР 28 сентября 1926 года (в момент написания этой брошюры инструкция ВЦИК'а не была утверждена и не был еще разрешен вопрос об ее составлении).

По этой инструкции для проведения выборов в городах организуются городские избирательные комиссии, при чем «для учета так называемых неорганизованных избирателей можно образовывать особые подсобные комиссии по районам, кварталам и отдельным большим

домовладениям». Непонятно, почему подсобные комиссии по учету избирателей в городах вообще попали в избирательный закон; ведь учет избирателей, как таковых, лежит на обязанности городских и сельских советов, которые и представляют все материалы по такому учету избирательным комиссиям; таким образом и всякого рода подсобные комиссии по учету должны образовываться в случае надобности при городских советах, а не при избирательных комиссиях.

Но очевидно, что в большинстве случаев городские комиссии не в состоянии провести выборы без подсобных избирательных же комиссий, а не только комиссий по учету. В этом отношении новая инструкция является шагом назад в сравнении с прежней инструкцией ВЦИК'а (16 октября 1925 года), по которой в городах с населением свыше 50 тысяч образовывались еще районные избирательные комиссии, хотя и эта инструкция не охватывала всего избирательного аппарата в городе. Поэтому на местах этот аппарат организуется самым разнообразным образом, в зависимости от «усмотрения». Между тем влияние организации аппарата на проведение и результаты выборов бесспорно. Следовало бы в будущем, изучив организацию и деятельность избирательных аппаратов в ряде городов, внести на основании этого изучения соответствующие указания в избирательный закон. В больших городах, возможно, есть необходимость в организации районных избирательных комиссий. Но в большинстве городов нужны не районные комиссии, а комиссии по профессиональным организациям и другим основным группам избирателей и подкомиссии по более мелким объединениям, по подгруппам. Фактически всюду эти комиссии и создаются, так как без них выборов произвести невозможно, но создаются в самом разнообразном составе с различ-

ными функциями и взаимоотношениями. Поскольку эта пестрота отражается на выборах, постольку нужна унификация избирательной практики в этом отношении.

Может быть, следовало бы поставить вопрос о создании еще и специальных комиссий по проведению избирательных собраний. Теперь собрания производятся, по инструкции, уполномоченными избирательной комиссии. Но та же инструкция устанавливает, что избирательное собрание избирает президум из 3 человек, под председательством уполномоченного. А если избиратели не изберут его в президиум? Было бы правильнее, чтобы избирательные собрания не выбирали президиума, а собрание велось бы участковой избирательной комиссией, в состав которой можно бы было включить представителей данной группы избирателей, но избираемых ранее, например, на отчетном собрании. Избирательный процесс в настоящих условиях—дело слишком важное, чтобы передавать его в руки тут же, на месте, случайно выдвинутых и избранных лиц.

Вторым недостаточно определенным моментом в инструкции является прохождение жалоб на лишение избирательных прав. По инструкции жалобы граждан негубернских городов подаются в городские избирательные комиссии, которые обязаны рассмотреть жалобу в 3-дневный срок, и если не удовлетворят ее, то препровождают в уездные избирательные комиссии. Здесь жалобы на решения городской комиссии подаются в эту же комиссию. Но в губернских городах жалобы граждан на лишение избирательных прав городскими избирательными комиссиями рассматриваются в недельный срок губернскими избирательными комиссиями. Момент подачи и рассмотрения жалобы в городской комиссии совершенно отсутствует, хотя, конечно, избирательные

комиссии в губернских городах обладают лучшей квалификацией, чем в городах уездных и безуездных. Кроме того, жалобы всех граждан всех негубернских городов (значит уездных и безуездных), не удовлетворенные городскими комиссиями, направляются непосредственно в уездную комиссию. Таким образом, городские комиссии в волостных центрах ставятся в этом отношении подчиненными непосредственно уездной комиссии, минуя волостные, которым они подчинены во всех других отношениях и председателями которых являются именно представители волисполкомов (как непосредственно вышестоящих). Неясным остается и вопрос с окружными центрами, хотя губернское деление, и то лишь частично, имеется лишь в РСФСР.

Недостаточно ясен еще вопрос о характере голосования на выборах. Инструкция устанавливает, что избранными в члены советов считаются лица, получившие при голосовании большинство голосов избирателей, участвовавших в голосовании. Она даже не указывает какое большинство—относительное (простое) или абсолютное.

Между тем даже и такое определение (имевшееся ранее в инструкциях) является недостаточным. И простое и абсолютное большинство в чистом виде могут иметь место только тогда, когда производится лишь одно голосование—за или против. Когда же производятся два голосования—и за и против, а тем более еще и воздержавшихся, тогда это определение не разрешает всех возможных при таких голосованиях случаев.

Приходится еще иметь в виду, что вследствие слабой культурности избирателей иногда избиратель при выборе только двух кандидатов голосует за три-четыре кандидатуры, и довольно часто многие избиратели вообще не голосуют даже в качестве воздержавшихся.

Таким образом, значение большинства усложняется еще более.

Поясним примером. Если на собрании в 50 избирателей должен быть избран 1 кандидат при голосовании только за, совершенно ясно, что получится большинство: абсолютное—получивший наибольшее число за, если при этом оно будет более половины общего числа явившихся, т.-е. более 25; простое—получивший наибольшее число за, сколько бы голосов это ни составило (хотя бы один голос).

Но при двух голосованиях сказать так определенно уже будет нельзя. Один кандидат может получить 26 за и 10 против, а другой—24 за и 26 против, остальные воздерживаются или не голосуют. Кто из них избран? Положение еще более усложнится, если будут еще и третьи цифры—воздержавшихся, и четвертые—не принимавших участия в голосовании. Выход из этого—или в детальном определении большинства в зависимости от системы голосования или же в указании, что голосование делается только за. При такой системе достаточно указать простое или абсолютное большинство считается достаточным. Во всяком случае какие-то дополнительные указания здесь совершенно необходимы, и отсутствие их, приводящее к разнообразному разрешению выдвигаемых практикой мест вопросов, не способствует оживлению советов.

Последний спорный вопрос, касающийся выборов,—это вопрос об учете избирателей. Последняя избирательная инструкция считает «возможным переход в отдельных частях СССР... к составлению списков лиц, пользующихся избирательными правами», по постановлению ЦИК'ов союзных республик. Фактически такие списки ведутся почти повсеместно, и ведение их между прочим было вызвано постановлением ЦИК'а СССР в

январе 1925 года о рассылке именных избирательных повесток каждому избирателю и об учете явки избирателей в зависимости от их общего числа (явка менее 35% делала самые выборы недействительными).

Ясно, что, не зная общего числа избирателей, нельзя установить и процент их явки на собрание, не имея их именного списка, нельзя рассылать именных повесток. Поэтому инструкция и в этом отношении делает шаг назад в сравнении с инструкцией 1925 года и с действительностью. Правда, ведение списков избирателей особенно в городах встречает ряд затруднений, которыми обычно и защищают свою точку зрения противники ведения списков. Списки должны вестись по избирательным участкам, т.-е. применительно к группировке избирателей по предприятиям, учреждениям (рабочие и служащие), роду занятий (кустари, крестьяне), месту жительства (домашние хозяйки) и т. п. В настоящее же время ведется лишь общий учет населения через адресные столы. Очень часто избиратели по характеру своих занятий могут быть занесены в несколько отдельных списков, для избежания чего необходима какая-то централизация их ведения, тем более, что непосредственно в предприятиях, среди кустарей и т. п. нет органов советской власти, которые могли бы вести эти списки. Ведение же этих списков в едином центре при большом числе избирателей трудно и технически и заставляет наладить тесную и ответственную связь с какими-то местными лицами или организациями (по избирательным группам), которые могли бы давать регулярные сведения о всех изменениях в составе избирателей. При этом совсем нельзя ограничиваться только составлением списков избирателей к моменту выборов, как это указывается в последней избирательной инструкции. Ведь данные

о пользующихся и не пользующихся избирательными правами в советы нужны для многих других целей: при призыве на военную службу пользующиеся правами получают одно назначение, а не пользующиеся совершенно другое; не пользующиеся правами не могут быть избираемы в народные заседатели, не могут быть членами профессиональных и большинства кооперативных организаций и т. п.

Здесь придется разрешить еще один вопрос, не разрешенный нашей Конституцией,—вопрос о множественном голосовании. Инструкция ВЦИК'а в 1926 г. указывала, что каждый избиратель может выбирать только один раз; инструкция ЦИК'а 1927 г. такого указания не содержит. Не ясно, значит ли это, что вопрос о недопустимости множественного голосования настолько очевиден, что его незачем включать в инструкцию, или, наоборот, признается, что множественное голосование допустимо, почему соответствующая статья из ВЦИК'овской инструкции исключена. Между тем один избиратель часто имеет возможность участвовать в нескольких избирательных собраниях: можно указать на домохозяек и учащихся, которые часто могут принадлежать к любой из остальных групп, на служащих в нескольких учреждениях и т. п. В больших городах часть избирателей постоянно живет даже за городом, в соседних селениях, где также состоит на учете, может участвовать в выборах, независимо от участия в избирательном собрании предприятия или учреждения, где данный избиратель служит.

Может встать в связи с этим вопрос о длительности пребывания в данном районе. Если данный избиратель командирован в данный район как раз накануне или в день производства выборов, может ли он участвовать в выборах или нет? Могут ли участвовать в выборах

уполномоченные избирательных собраний, часто командируемые не на одно, а последовательно на несколько избирательных собраний? Или же принять, что списки избирателей проверяются комиссией, например, за 10 дней до дня выборов, и после этого дополнениям не подлежат, по этим спискам рассылаются избирательные повестки (что по закону должно быть сделано за 5 дней до дня выборов)? Но такое положение будет зачаточной формой ценза оседлости. Бояться этого, по нашему мнению, не следует, так как иначе придется допускать к выборам всякого, заявившего, что он только что прибыл и не успел включиться в список избирателей и получить повестку, что, разумеется, связано с рядом затруднений. Ведь, лишая избирательных прав какого-либо гражданина, государство обязано документально доказать, что лишение прав произведено правильно, на основании закона. Поскольку данное лицо не включено в списки лишенных прав и достигло 18 лет, оно является избирателем и совсем не обязано представлять никаких доказательств своих избирательных прав. Следовательно, у государства должен быть какой-то, хотя и очень короткий, срок для установления, не подлежит ли данное лицо включению в списки лишенных прав.

Глава третья

ОБРАЗОВАНИЕ ГОРОДСКИХ СОВЕТОВ

Что заставило пересмотреть прежнее положение о городских советах, придать им ту организацию и ту компетенцию, с которыми мы имеем дело в настоящее время? Наиболее полный и точный ответ дало, в результате специального обследования ряда городских советов, совещание по советскому строительству, созывавшееся союзным ЦИК'ом в апреле 1925 года. Возьмем наиболее существенную часть постановлений этого совещания.

«Улучшившееся хозяйственное положение республики, улучшившееся материальное положение широких рабочих масс, начавшийся рост городского хозяйства, а в связи с этим непрерывно растущая политическая активность рабочего класса вызвали уже значительное оживление работы городских советов, в особенности в промышленных центрах. Но достигнутые уже успехи недостаточны, поскольку:

а) действительное улучшение работы советов имеет место преимущественно в крупных промышленных городах;

б) в огромном большинстве губернских и почти во всех уездных гоородах городские советы не изжили еще условий военного времени, когда хозяйственная, культурная и общественная работа советов суживалась и сокращалась;

в) заседания совета носят нерегулярный характер, посещаемость слаба, в особенности за счет загруженных другой работой ответственных работников;

г) вопросы городского хозяйства, городского управления систематически не прорабатываются на заседаниях совета, которые в целом ряде случаев продолжают носить декларативно-торжественный или информационный характер;

д) отсутствует достаточное руководство работой секций;

е) отсутствуют систематическая отчетность как президиумов, так и отделов перед пленумом советов, и действительное деловое обсуждение и проработка этих отчетов; слаба отчетность советов в целом и членов советов перед избирателями;

ж) соовершенно недостаточно вовлечение в работу совета неорганизованной части трудящихся города».

Короче говоря, организация городских советов по положению 1922 года не соответствовала развивающейся экономике города; политическая активность городских избирателей не находила себе выхода в работе советов; укреплять, оживлять работу городских советов, вовлекать в работу советов трудящиеся массы городского населения на основе прежнего положения было нельзя. Утвержденные годом ранее подробные положения об уездных и волостных съездах советов и их исполнительных комитетах и о сельских советах настоятельно требовали разработки и приведения в соответствие с ними и положения о городских советах. 24 октября 1925 года это положение и было утверждено сессией ВЦИК'а.

Остановимся в настоящей главе только на особенностях организации городских советов по новому положению сравнительно с прежним и фактическим положением.

Здесь на первое место следует поставить то, что по новому положению городские советы образуются во всех без исключения городах и рабочих поселках. Прежде, как известно, советы были далеко не во всех городах.

Были даже губернские города, не имевшие советов (например гор. Семипалатинск). Кроме того, в городах с населением меньше 10 000 жителей по Конституции и по прежнему положению должны были организовываться вместо городских сельские советы, на обычных для последних основаниях. Необходимость организации в таких городах городских, а не сельских советов видна уже из прежнего положения. Устанавливая, что в городских советах заштатных городов, находящихся в волостных центрах, исполнительным органом является волостной исполнительный комитет, а вне волостных центров—особый городской исполнительный комитет, положение и в том и в другом случае давало такого рода исполкомам совершенно особую организацию, отличающуюся и от обычных городских и сельских советов и от волостных и уездных исполнительных комитетов. Таким образом, тогда уже признавалась надобность в организации специального обслуживания заштатных городов, какое не могло иметь места при обычной структуре,—без деления на отделы, волостного исполнительного комитета.

Между тем жизнь далеко опередила положение 1922 г. Всякий город имеет более или менее развитое коммунальное хозяйство, имеет специально обслуживающие данный город и приспособленные к городским потребностям учреждения. Организация сельских советов в таких городах вносила ряд затруднений, так как сельские советы не обладали правами, достаточными для управления городским хозяйством, значительно более диференцированным, чем общественное хозяйство в деревне.

Все данные мест говорили за то, что исполнительные комитеты в таких случаях предпочитали совсем обходиться без советов, управляя мелкими городами непо-

средственно. Трудящиеся таких городов в организации управления почти совершенно не участвовали или участвовали только в форме выборов делегатов на съезды советов.

Уже самое название «городской», «сельский» ясно показывает, что речь идет о советах города или села. А формально мы имели городской сельский совет; очевидно, с таким же правом можно было бы говорить и о сельских городских советах, предоставив права городских советов сельсоветам крупнейших селений с значительно развитым общественным хозяйством (станицы и слободы Северо-Кавказского края превосходят по своей величине многие не только уездные, но и губернские города и часто имеют громадное коммунальное хозяйство).

Новое положение допускает возможность организации сельских советов в городах лишь в виде исключения, «по постановлениям соответствующих ЦИК'ов автономных республик, исполкомов автономных областей, краевых, областных и губернских исполнительных комитетов», но лишь утвержденных Президиумом ВЦИК'а. Признаком для организации сельских советов в городах указано «небольшое население», но без дальнейших пояснений.

Важной особенностью нового положения является то, что оно точно определяет территорию деятельности городского совета. «Советы поселений, находящиеся за пределами утвержденной в установленном порядке городской черты, являются самостоятельными городскими или сельскими советами». Таким образом, территория горсовета ограничена утверждаемой в определенном порядке городской чертой. Население вне такой черты участвует в выборах или сельских или других городских советов. Вызвано такое указание тем, что ранее

иногда в горсовет входили представители многих поселков, расположенных часто на значительном расстоянии от города. Формальное участие трудящегося населения этих поселков и даже наличие их представителей в составе городских советов не могли дать реальных результатов, так как из-за дальности расстояния депутаты почти не участвовали в работе совета, а совет почти не обслуживал такие поселки. Иногда в таких случаях группа депутатов, избранных от таких поселков, образовывала как бы секцию совета, обычно получавшую название районного совета, и такой районный совет, работая в данном поселке, выполнял почти все функции городского совета, но формально не имел никаких прав. Новое положение как раз и даст им все права горсоветов.

В отношении районных советов в городах сделаны значительные уточнения. Ранее районные советы могли организовываться вообще «в крупных городах для удобства обслуживания населения». Теперь устанавливается разрешительный порядок их организации «по постановлению городского совета, одобренному соответствующим ЦИК'ом автономной республики, исполкомом автономной области, краевым, областным или губернским исполнительным комитетом и утвержденному Президиумом ВЦИК'а». При этом районные советы могут быть образованы лишь в городах с населением более 50 000 человек. По прежнему положению районные советы составлялись из членов городского совета, разбитых порайонно. Новое, наоборот, прямо указывает, что выборы депутатов в городские и в районные советы производятся раздельным голосованием, и лишь в виде исключения избиратели могут выбрать и в городской и в районный совет одно лицо. Районные советы по этому положению объединяют отдельные части города.

Прежнее положение устанавливало, что «районные советы действуют на основании особого положения». Но такое положение так и не было издано. Новое положение говорит также, что «районные советы действуют на основании особых инструкций, издаваемых Президиумом ВЦИК'а в развитие положения о городских советах». Однако, хотя со времени принятия последнего положения прошло более года, таких инструкций также издано не было. Практика же мест в этом отношении очень разнообразна. Основных типов организации районных советов два: весь город разбивается на части с районными советами в них, или же районные советы организуются только в некоторых, обычно наиболее отдаленных или отдельных частях города. В большинстве же городов с население более 50 000 жителей нет совсем районных советов и городские советы этих городов считают организацию их излишней. Случаи организации районных советов в наиболее отдаленных или отделенных частях города непосредственно примыкают к организации советов, в поселках, более или менее близких к городу, но находящихся за городской чертой, которые теперь выделены в самостоятельные городские советы. И здесь фактически районный совет в той или иной степени заменяет городской совет: обслуживает местное население почти во всех отношениях.

Совсем другая картина в городах, где районными советами охватывается весь город. Но таких городов только два: Москва и Ленинград. Здесь районные советы действуют на основании особых о них положений, разработанных и принятых местными советами. Организация райсоветов в этих двух центрах опять-таки не одинакова: в Москве райсоветы избираются отдельно от Моссовета, хотя все члены Моссовета вместе с тем являются и членами того или иного райсовета. Испол-

нительными органами райсоветов в Москве являются их президиумы, в Ленинграде—исполнительные комитеты. По объему компетенции ленинградские райсоветы пользуются несколько большими правами, чем московские. Останавливаться более подробно на организации и деятельности таких райсоветов, ввиду готовящегося о них единого положения, пока нет возможности.

В отношении имеющихся кое-где в городах сельских советов, объединяющих крестьянское население, новое положение, как и прежние, не дает никаких указаний. Поэтому существующее фактическое положение сохранится и в дальнейшем. Между тем при утверждении городской черты в пределы городов часто включается ряд населенных пунктов (селений, хуторов, поселков и т. п.), имевших ранее или самостоятельные сельские советы или входивших в территорию того или другого сельского совета.

Во многих случаях при таком включении специально оговаривается сохранение за населением передаваемой территории их фактического или юридического землепользования, в некоторых отдельных случаях—даже и сохранение административного подчинения передаваемых населенных пунктов тем сельским советам и волисполкомам, в которые они входили ранее. Очевидно, управление крестьянскими массами, хотя бы и находящимися на территории города, требует какой-то еще иной организации, чем существующая организация городских советов. Будет ли это сельский, точнее, крестьянский совет, земельные общества, товарищества по землепользованию или какие-либо другие организации,—пока сказать трудно. Несомненно, что при юридической неоформленности вопроса в настоящее время мы можем найти в городах целый ряд самых разнообразных организаций, включая и все названные. До сих пор для

многих, даже большинства городов городская черта еще не утверждена. Но и там, где она уже утверждена, города имеют вполне естественное стремление, учитывая дальнейший рост, захватывать прилежащие к городу территории, чаще всего находящиеся в крестьянском пользовании. Поэтому вопрос об управлении крестьянством в городах постепенно приобретает все большую актуальность и требует своего скорейшего разрешения.

Новое положение значительно изменяет порядок лишения депутатов их полномочий. Прежнее положение устанавливало, что лишение депутатов их полномочий производится только по постановлению пленума совета, даже в тех случаях, когда депутат потерял избирательные права (например осужден по суду с поражением в правах), даже тогда, когда избирателями вынесено постановление об отозвании депутата. Выходило, что и решение суда, и решение избирателей, и т. п. акты имеют лишь характер ходатайств перед советом, который волен их удовлетворить или отказать.

Ясно, что такое положение в отношении решений об отзыве делало депутатов независимыми от своих избирателей, противоречило Конституции, прямо устанавливающей, что «избиратели, пославшие в совет депутата, имеют право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы, согласно общему положению», без чьего-либо утверждения. Новое положение исправляет это противоречие и устанавливает, что, наоборот, совет не имеет права лишать полномочий своих членов. Оставить это право за советом—значит предоставить большинству совета возможность исключать несогласное с ним меньшинство. В условиях захвата власти, отсутствия связи между высшими и низшими органами в период непосредственной, вооруженной борьбы предоставление

местным советам таких прав было целесообразно и необходимо; в современной же обстановке эти права только препятствовали бы развертыванию работы советов. Правда, и новое положение делает исключение для утративших избирательные права, которые лишаются полномочий постановлением совета, но это простое недоразумение: совет не имеет права оставлять в своем составе пораженного в правах по суду депутата, депутата, выбравшего торговый патент или ставшего священником. Самая потеря прав (которая может иметь место теперь лишь при наличии некоторых объективных признаков, а, следовательно, и соответствующих документальных данных) тем самым должна означать и потерю депутатом своего звания, без какого бы то ни было разрешения совета. Указание положения, очевидно, надо скорее понимать не в смысле разрешения, а в смысле информации.

В тех случаях, когда совет считает необходимым лишить какого-либо депутата или целую группу их звания по причинам, связанным с работой этих лиц, как членов совета (непосещение заседаний, невыполнение заданий, недостойное члена совета поведение и т. п.), положение дает ему только право обратиться с соответствующим предложением к избирателям.

Положение даже подчеркивает, что «решения избирателей об отзыве окончательны и никакому обжалованию не подлежат». Отсюда следует, что от самого собрания зависит—указывать в своем постановлении причины отвода или не указывать. Однако нужно считать желательным, чтобы эти причины указывались. Если отозванный лишен права обжаловать куда-либо постановление избирателей, то права обратиться к самим же избирателям, опровергнуть возводимые на него обвинения он не может быть лишен. Лучше всего, если по-

становление об отзыве будет выноситься в присутствии отзываемого, после того как ему была дана полная возможность дать собранию свои объяснения.

Кроме отзыва и утраты прав, положение предусматривает еще выбытие депутата по собственному желанию, «заявленному своим избирателям или президиуму совета». Тем самым устанавливается, что можно выйти из совета по собственному желанию, без чьего бы то ни было разрешения и постановления (заявление о выходе имеет лишь информационный характер). Следовательно, и во время выборов нельзя выбирать кандидата, который снимает свою кандидатуру, нельзя голосовать, разрешает ли собрание ему снять свою кандидатуру. До сих пор этот вопрос был спорным, и практика мест была также разнообразной.

В связи с вопросом об образовании совета встал вопрос о прекращении деятельности прежнего состава совета и о начале ее новым составом, о передаче города и учреждений прежним составом новому.

Каких-либо прямых указаний по этим вопросам ни Конституция, ни положение о городских советах, ни избирательные инструкции не дают. Косвенные указания содержатся в избирательной инструкции ВЦИК'а (1925 г.) в отношении исполнительных комитетов, избираемых съездами советов. Одна из статей этой инструкции точно указывает, что исполнительный комитет прежнего состава остается органом власти и выполняет все принадлежащие ему функции до созыва первого заседания исполнительного комитета нового состава, включая и период работы съезда советов. Далее инструкция указывает, что первое, организационное, заседание исполнительного комитета нового состава созывается немедленно по окончании съезда советов совместно с прежним составом и на этом заседании избираются из числа

членов исполкома его председатель и его президиум и заведующие его отделами. При этом подчеркивается, что члены исполнительного комитета прежнего состава, не переизбранные вновь, а также заведующие отделами не из членов исполкома на этом заседании пользуются правом совещательного голоса. И, наконец, устанавливается, что вновь избранный председатель исполнительного комитета и все заведующие отделами (очевидно, вновь назначенные) вслед за этим заседанием вступают в исполнение своих обязанностей, принимая от своих предшественников дела и имущество по особым приемо-сдаточным актам.

Очевидно, эти же правила должны быть положены в основу и при перевыборах городских советов. На первое организационное заседание городского совета приглашается и прежний состав совета (если к этому имеется возможность в виде свободных помещений, незанятость и т. п.) или, в крайнем случае, его исполнительный орган (президиум или исполнительный комитет). На этом собрании избирается одним новым составом председатель совета и остальные члены исполнительного органа. Нужно подчеркнуть, что председателя совета избирает пленум городского совета, а не его президиум или исполнительный комитет, и что этот председатель в силу своего избрания председателем совета входит в число членов исполнительного органа и является председателем последнего (такой же порядок установлен инструкцией ВЦИК'а и при выборе председателя и президиума в исполнительных комитетах).

Когда может быть созвано новое заседание городского совета? Ведь в ходе выборов может выявиться неправильное их проведение, вызывающее необходи-

мость их частичной отмены еще до первого заседания. Должен ли такую отмену производить совет прежнего состава, или это дело уже нового состава, когда он будет созван? Последняя избирательная инструкция союзного ЦИК'а предоставляет отмену выборов, в случае неправильного их проведения, исключительно вышестоящим избирательным комиссиям, т.-е. в уездах и городах—уездной избирательной комиссии, в губернских—губернской и т. д., куда соответствующая городская комиссия направляет в предельный (7-дневный) срок по окончании выборов (т.-е. отдельных избирательных собраний) все жалобы и заявления по проведению выборов вместе со своими объяснениями. Следовательно, от вышестоящих избирательных комиссий зависит и назначение новых перевыборов по участкам, где прежние были отменены; горсовет прежнего состава в эти выборы не вмешивается. Это в точности соответствует новой редакции Конституции РСФСР, по которой «проверка правильности выборов в советы производится избирательными комиссиями и избираемыми на съездах советов—мандатными комиссиями». Только в случае неправильности выборов совета в целом отмена производится не избирательной комиссией, а вышестоящим исполнительным комитетом.

Правда, положение о городских советах предусматривает создание и при горсоветах постоянной мандатной комиссии, в число функций которой входит и проверка правильности избрания депутата совета. Но это лишь одна из функций мандатной комиссии, при чем в положении специально оговаривается, что эта проверка производится совместно с избирательной комиссией. Доклад об утверждении выборов пленуму совета вообще

делать незачем: выборы никакого утверждения не требуют, а неправильные выборы отменяются не советом, а или вышестоящей избирательной комиссией (частичные выборы) или вышестоящим исполнительным комитетом (выборы в целом). В положении нашла свое отражение прежняя редакция Конституции, в частности выпущенные из нее статьи: «совет решает вопрос об утверждении спорных кандидатур», «в случае неутверждения того или иного кандидата совет назначает новые выборы» и т. д.

Так как вследствие частичной отмены, вследствие переноса избирательных собраний на последующее время из-за отсутствия кворума на первых собраниях выборы в городах затягиваются на долгое время, очевидно, для созыва первого заседания совета незачем ждать, чтобы были избраны все без исключения члены совета. Оно может быть созвано когда или будет избрано определенное квалифицированное (2/3, 3/4 и т. д.) большинство членов совета или когда все назначенные по основному плану избирательные собрания будут созваны независимо от их результатов, т.-е. от назначения вторичных собраний или вторичных перевыборов.

Исполнительный орган совета продолжает функционировать обычным порядком не только до первого заседания городского совета нового состава, но и после этого заседания, до момента распределения обязанностей в исполнительном аппарате, до момента передачи ее вновь избранным. Самую передачу всего целесообразнее производить таким же порядок, как это было установлено и в исполнительных комитетах, т.-е. передача производится прежним председателем и заведующими отделами вновь избранным по особым приемо-сдаточным актам, разумеется, только на те дела, на то имущество

и на тот персонал, который находился в личном ведении председателя или заведующих отделами.

Лишь с момента подписи таких актов, а в спорных случаях с момента их утверждения исполнительным органом или президиумом совета—прежний состав руководителей освобождается от своих обязанностей и ответственности.

Глава четвертая

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ГОРОДСКИХ СОВЕТОВ НА СЪЕЗДАХ СОВЕТОВ

К тому историческому обзору, который был дан в I главе, следует прибавить еще современное состояние вопроса с этим представительством, формальное и действительное. Законодательных источников здесь четыре: новая редакция Конституции (май 1925 г.), новое положение о городских советах (октябрь 1925 г.), последняя избирательная инструкция ВЦИК'а (октябрь 1925 г.) и последняя избирательная инструкция союзного ЦИК'а (сентябрь 1926 г.).

Конституция определяет, что всякого рода города и поселения городского типа пользуются отдельным от съездов советов представительством на всякого рода съездах советов, кроме волостных. Совсем не указано порядка осуществления такого представительства: ведь на любом съезде, включая и всероссийский, имеют право участвовать представители всех горсоветов, включая и заштатные города и фабрично-заводские поселки; как быть в том случае, когда по числу избирателей данный город или поселок не может послать делегата? Практика и избирательные инструкции говорят, что при выборах в советы в таких случаях происходит объединение однородных предприятий и т. п. Применяя эту линию и к городам, получаем необходимость организа-

ции специальных уездных, губернских, а может быть, и всероссийских (или по крайней мере—межгубернских) съездов городских советов для выделения такого представительства.

Кроме того, остается неясным вопрос: дает ли Конституция городам вторичное непосредственное представительство или только одно, т.-е., что при выборах съездами советов делегатов на вышестоящие съезды представители городских советов не участвуют. Таким образом, в связи со сказанным выше, получилось бы деление всякого съезда советов на две курии: городскую и сельскую, самостоятельно избирающих делегатов на высшестоящие съезды советов. Но против такого допущения говорит то, что Конституция устанавливает одно представительство от городских советов и другое—от съездов советов, как таковых, а не от съездов советов без городских представителей. Таким образом, следует признать, что Конституция устанавливает для городов вторичное представительство, при чем города, имеющие право по норме посылать делегатов на тот или другой вышестоящий съезд, избирают его на пленуме горсовета и посылают непосредственно не на один только ближайший к ним вышестоящий съезд советов, но и на следующие, если только по норме представительства и числу избирателей такие делегаты могут быть посланы. Для городов же, где избирателей недостает до нормы, вопрос остается открытым, так как отдельных съездов горсоветов для получения норм объединением их законом не установлено; таким образом, закрепленное Конституцией их право на представительство остается неиспользованным.

Если допустить, как это сделано в избирательной инструкции ВЦИК'а, что при недостатке нормы половина и большая часть нормы уже дает право на пред-

ставительство, следует признать, что все города, имеющие более 12½ тысяч избирателей (или при существующем среднем соотношении, около 21 тысячи жителей), имеют право непосредственной посылки своих делегатов на всероссийский (а следовательно, и на всесоюзный) съезд советов и на все нижестоящие; города с более чем 2½ тысячами избирателей (или около 4 тысяч жителей)—на краевые, областные и нижестоящие съезды советов; города с более чем 1 000 избирателей (или около 1 600 жителей)—на губернские и нижестоящие съезды; с более чем 500 избирателями (или около 800 жителей)—на окружные и нижестоящие съезды, и более чем со 100 избирателями (или 160 жителей)—на уездные и нижестоящие съезды советов.

Фактически, однако, непосредственное представительство горсоветов на вышестоящем съезде советов—вещь совершенно исключительная. Из практики минувшего всероссийского съезда советов можно отметить только одного делегата, делегированного непосредственно Иваново-Вознесенским горсоветом, сверх делегации губсъезда советов. Делегат получил решающий голос, хотя норма представительства для губсъезда советов (включая и всех городских избирателей) была исчерпана делегацией. За горсоветом было признано право на вторичное и непосредственное представительство.

Странное дело! По переписи 1923 г. в одной РСФСР имелось 119 городов, с более чем 21 тысячью жителей, следовательно, имеющих право на непосредственное представительство на всероссийском съезде советов, а воспользовался этим правом, да и то не в полной мере (на 50 с лишним тысяч избирателей послал одного делегата вместо двух), один Иваново-Вознесенск.

Почему города не используют предоставленное им право представительства? Почему такое единодушное

отношение мест к этому вопросу не вызвало соответствующего пересмотра вопроса о представительстве городов при выработке новой редакции Конституции?

Но оказывается, что и в законодательстве вопрос о непосредственном и вторичном представительстве не так ясно установлен, как это, якобы, следует по Конституции РСФСР.

По Конституции Союза ССР «съезд советов СССР составляется из представителей городских советов и советов городских поселений—по расчету 1 депутат на 25 000 избирателей и представителей губернских съездов советов—по расчету 1 депутат на 125 000 жителей». Здесь буквально повторяется соответствующая часть Конституции РСФСР. Но вслед за этим следующая статья союзной Конституции говорит: «Делегаты на съезд советов СССР избираются на губернских съездах советов. В тех республиках, где нет губернских объединений, делегаты избираются непосредственно на съезде советов данной республики». Такой статьи нет в Конституции РСФСР, между тем она придает вопросу о представительстве городов совершенно другой характер. Здесь это представительство имеет значение, аналогичное с даваемыми Конституцией РСФСР нормами для выборов в городские советы,—значение только для определения общего числа делегатов, избираемых губернским съездом советов. Города непосредственного представительства на всесоюзном съезде не имеют.

Но и в РСФСР можно найти ряд законодательных актов, дающих представительству городов на съездах советов то же самое значение. По избирательной инструкции ВЦИК'а «всероссийский и всесоюзный съезды советов составляются из делегатов, избираемых на съездах советов автономных республик и областей, а также краевых, областных и губернских съездах советов».

Здесь отдельного представительства городов на всероссийский съезд уже нет, но оно сохраняется еще для всех нижестоящих съездов.

Но в положениях о краевых объединениях пробивается и эта брешь. Во всех этих положениях за статьей, устанавливающей, подобно Конституции, представительство на краевом съезде городов и съездов советов, следует статья: «Выборы делегатов на краевой съезд советов производятся окружными съездами советов» (положение об Уральской области, Северо-Кавказском крае, Сибирском крае). Дальше в этих же положениях за такой же статьей о выборах делегатов на окружной съезд советов следует статья: «Выборы на окружные съезды советов производятся районными съездами советов; от городов, не входящих в районные объединения, выборы производятся городскими советами» (положение о Сибирском крае).

И только в положениях о губернских и уездных съездах советов соответствующая разъяснительная статья отсутствует.

Так как в союзной инструкции о нормах и порядке созыва съездов советов ничего не говорится, возьмем еще последний документ—самое положение о городских советах. Если каждый из актов, указанный выше, сам по себе проводит если не вполне ясно, то все же достаточно определенную линию по этому вопросу, положение о городских советах не имеет ни ясной, ни определенной линии: одна его статья не соответствует другой. Одна из его статей указывает, что все городские советы (т.-е. «в остальных же (кроме тех, где будут образованы сельские советы) заштатных (безуездных) городах, а также в городах уездных, окружных и т. д. и в рабочих поселках») избирают делегатов на соответствующие им, а равно и на вышестоящие съезды со-

ветов. Если понятие «соответствующие им» для уездных, окружных и т. д. городов означает уездные, окружные и т. д. съезды, то для заштатных (безуездных) городов и рабочих поселков «соответствующих им» съездов советов может и не быть, если в них нет волостного или районного центра. Во всяком случае эта статья устанавливает право городских советов на непосредственное представительство на вышестоящих съездах.

Следующая статья уже носит ограничительный характер: «Городские советы заштатных (безуездных) городов и поселков посылают делегатов на волостные или районные съезды советов по норме—1 делегат на 300 жителей; городские советы заштатных (безуездных) и уездных городов на уездные съезды—один делегат на 200 избирателей; окружных городов—на окружные съезды—один на 1 000 избирателей; губернских городов—на губернские съезды—один на 2 000 избирателей; областные и краевые—на соответствующие съезды—один делегат на 5 000 избирателей». Таким образом, здесь, как правило, городской совет участвует только в тех съездах советов, которые в предыдущей статье названы «соответствующими им». И только в отношении заштатных (безуездных) городов сделано исключение: им дано непосредственное представительство не только на волостном или районном, но и на уездном съезде советов. Это исключение для нас важно еще в том отношении, что оно не позволяет указывать, что представительство на вышестоящие съезды в этой статье только не указано отдельно, но само собою подразумевалось (т.-е. что надо понимать так: «Окружных, следовательно, и всех нижестоящих горсоветов»). Раз в одном случае представительство на вышестоящем съезде установлено, а во всех других нет, следовательно, закон для последних такого представительства не допускает.

Важно отметить, что непосредственное представительство на уездных съездах дано только заштатным (безуездным) городам, а не рабочим поселкам. Последние участвуют только в волостных или районных съездах. Учитывая политическое значение тех и других, можно сказать, что если нужно было различать, то следовало бы поступить как раз наоборот—дать представительство пролетариату в лице рабочих поселков и не давать мещанским заштатным городам.

Отсюда видно, что тот вывод, который был сделан на точных определениях Конституции РСФСР, тем не менее неверен. Города непосредственного представительства на вышестоящие съезды не имеют, а даваемые в законе нормы представительства для городов имеют лишь значение для определения общего числа представителей, подлежащих избранию на данном съезде советов соответственно общему количеству населения и отдельно числу избирателей в городах.

Остается не вполне ясным только вопрос о том, включается ли при определении общего количества населения население города и затем, сверх этого, еще отдельно число избирателей в городах, или же в первом случае считается только сельское население. Как один из вариантов, возможно еще, выделив в особую группу городских избирателей, остальное городское население объединять с сельским и по общему его количеству определять по соответствующим нормам число делегатов. Никаких, ни прямых ни косвенных, ответов в законодательстве по этому вопросу не имеется. Фактически на местах применяются все эти три способа определения числа депутатов.

Говоря об организации городских советов, нельзя не отметить крупной неясности в последней редакции Конституции, имеющей очень широкое значение, но в ча-

стности касающейся и городских советов. Мы имеем в виду главу IV Конституции—«Об автономных советских социалистических республиках и областях». Так как образование и структура советских органов на местах определяется главой V этой же Конституции—«О местной власти», выходит, что действие этой V главы не распространяется на автономные республики и области, которые организуют свои центральные и местные органы не на основании V главы Конституции РСФСР, а на основании своих конституций (автономные республики) или положений об автономных областях. Такое положение подтверждается тем, что в V главе содержится исчерпывающий перечень советских органов, организация которых определяется этой главой: съезды советов—краевые, областные, губернские, окружные, уездные, районные, волостные; советы—сельские и городские. Во многих автономиях местные органы власти не могут быть отнесены ни к одному из этих типов: кантоны республики Немцев Поволжья и Марийской области, районы Крымской республики, местные органы Калмыцкой области и т. п. Положения о краевых объединениях, поскольку они устанавливают организацию советских органов во входящих в них автономных областях, дают здесь нормы представительства, совершенно не совпадающие с установленными Конституцией общими нормами. Иногда особые нормы были установлены и в постановлениях об образовании отдельных автономных республик и областей.

Но так как конституций автономных республик и положений об автономных областях до сих пор совсем не утверждалось,—вопрос о порядке организации в них местных советских органов остается открытым. Он обычно разрешается в порядке местного законодательства, но известны отдельные случаи, когда центральные органы

РСФСР отменяли такие законодательные акты и предлагали руководствоваться организацией и нормами, установленными главой V Конституции РСФСР для ее местных органов. Однажды было даже специальное постановление, устанавливающее, как исключение из ст. 51 (в главе V) Конституции, измененные нормы представительства в советы и на съезды советов для некоторых районов с различным населением и бытовыми особенностями. В это постановление вошло и большинство автономных республик и областей.

В свете сделанных соображений механическое применение особых избирательных норм к органам автономных республик и областей является неправильным. Следует или установить специально для них нормы организации или предоставить им возможность устанавливать такие нормы впредь до утверждения Конституции и положений самостоятельно.

Установленное, как один из принципов советской Конституции, неравенство представительства города и деревни на съездах советов не носит какого-либо принудительного, абсолютного характера. Установленная Конституцией норма—1 городской избиратель = 5 сельским жителям—в переводе на однозначащие единицы (принимая, что в каждой сотне городских жителей имеется 60 лиц в избирательном возрасте, как это следует из данных ЦСУ) дает городам сравнительно с деревней втрое большее представительство. Значение такого неравенства ясно видно из таких указаний Владимира Ильича. «Советская организация государства приноровлена к тому, чтобы пролетариат, как класс наиболее сплоченный под влиянием капитализма и наиболее сознательный, занял руководящую роль в государстве. Опыт всех движений угнетенных классов, опыт социалистического мирового движения нас учит, что

только пролетариату дано соединить воедино рассеянные и отсталые слои трудящегося и эксплоатируемого населения и повести его за собой» (Н. Ленин, Тезисы и доклад о буржуазной демократии и диктатуре пролетариата на I конгрессе Коминтерна, 1919 г., т. XVI, стр. 45). И далее: «Наша Конституция... вынуждена была ввести это неравенство, потому что культурный уровень слаб, потому что организация у нас слаба. Но мы не превращаем этого в идеал, а, напротив, по программе партия обязуется систематически работать над уничтожением этого неравенства. Это неравенство мы отменим, как только нам удастся поднять культурный уровень» (Н. Ленин, Партийная программа, речь на VIII съезде партии 1919 г., т. XVI, стр. 129).

Интересно проследить, как количественно выражается это неравенство. Примем условно, что за исключением городов с населением свыше 50 тысяч (это в громадном большинстве — губернские и областные города), все остальные города участвуют непосредственно на уездных съездах советов. Тогда по количеству 4 миллионов избирателей в этих городах (на 6 548 тысяч жителей) на съездах будет всего 20 000 городских представителей; по числу 82 миллионов сельского населения РСФСР сельских представителей будет 82 000 человек—в четыре раза больше. Если даже дать безуездным городам и поселкам двойное представительство и принять, что они соответствующим образом представлены еще и через волостные съезды советов,—вывод этот ничуть не колеблется, так как даже при двойном представительстве всех этих городов, включая и уездные, городских представителей не может быть более 40 тысяч, а сельских—менее 62 тысяч. Почти такая же картина с губернскими и всероссийским съездами советов. 7 800 тысяч городских избирателей дают 3 900 представителей на губерн-

ские съезды и 312—на всероссийский (если принять, что нам удастся осуществить особое представительство всех без исключения городов). 82 же миллиона сельских избирателей дают 8 200 представителей на губернские съезды (вдвое больше, чем города) и 656—на всероссийский съезд (более чем вдвое). Преобладающую роль крестьянства установленное неравенство не колеблет.

Надо только указать, что Владимир Ильич все время говорил о неравенстве пролетариата и крестьянства; у нас же (в РСФСР) неравенство идет по несколько другой линии—городского и сельского населения; на Украине классовая линия более выдержана. Там классовые группы и в городе и в деревне пользуются различным представительством в советы. Члены профсоюзов также не все здесь имеют одинаковое представительство, в частности по различным нормам выбирают рабочие и служащие. Выше мы видим, что практически такой порядок довольно часто применяется и в городах РСФСР, хотя он формально противоречит и Конституции и всем положениям.

Глава пятая

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ГОРОДСКИХ СОВЕТОВ

Прежнее положение о городских советах (1922 г.), как известно, не давало городским советам права образовывать свои исполнительные органы. «В губернских и уездных городах городские советы самостоятельных исполнительных органов не образуют, будучи обслуживаемы в своей работе аппаратами губернских и уездных исполнительных комитетов и их соответствующих отделов. Президиумы губернских и уездных исполнительных комитетов являются в то же время и президиумами городских советов»—так гласит первая статья раздела «Исполнительные органы советов». Все остальные статьи (4) этого раздела говорят исключительно об исполнительных комитетах горсоветов в безуездных городах, делая и здесь еще одно ограничение, что города, находящиеся в центрах волостей, наравне с губернскими и уездными обслуживаются волостными исполнительными комитетами, правда, приобретающими в этом случае несколько более сложную организацию.

Такое положение не могло способствовать оживлению работы городских советов. Их исполнительный орган не был им непосредственно подчинен: он отвечал перед горсоветом лишь в части своей работы, имеющей отношение к обслуживанию города. Но, с другой стороны, этот же его исполнительный орган был и выс-

шим в отношении совета, так как непосредственное подчинение горсоветов не соответствующим, а вышестоящим исполкомам (горсовета уездного города губисполкому и т. п.), очевидно, при такой организации оставалось лишь на бумаге.

Положение ухудшилось тем, что весь президиум губернского или уездного исполнительного комитета тем самым являлся и президиумом соответствующего городского совета. Другими словами: городские советы имели президиум, назначаемый тем исполнительным комитетом, которому они совсем по закону не были подчинены. При этом совсем не было нужно назначать этот президиум и даже председателя городского совета из числа его членов.

Новое положение изменило этот порядок, хотя и не очень значительно. «Для ведения работы городского совета и управления городским хозяйством городской совет избирает из своего состава председателя и президиум, в числе не более 11 человек» (ст. 16 нового положения). Здесь есть и выборы президиума самим советом и обязательно из состава совета. Говорит о президиумах советов и ряд последующих статей нового положения. Положение даже совершенно не упоминает о президиуме уездных или губернских исполнительных комитетов. Президиум городского совета организуется совершенно независимо от них.

Далее, положение определяет значение президиумов совета. Они «между заседаниями пленума являются высшим органом власти на территории города или поселка и осуществляют в пределах действующих узаконений все мероприятия от имени городских советов»...

Однако это совсем не означает, что городские советы получили полную самостоятельность. «Для непосредственного заведывания городским хозяйством городские

советы образуют городские коммунальные отделы. Техническое выполнение всей остальной работы горсовета производится отделами соответствующих исполкомов, в которых выделяются отдельные части, с делопроизводством, учетом и отчетностью непосредственно городского характера; по отделам составляется отдельный хозяйственный план и отдельная смета, входящая как часть в особый городской бюджет. Для заведывания частями, выделенными для городской работы, городским советом назначаются заведывающие по соглашению с соответствующим исполнительным комитетом» (ст. 19 положения).

Здесь, несомненно, речь идет об исполнительном аппарате городского совета, но в зачаточной форме. Если в городских частях отделов имеется свой бюджет, свой хозяйственный план, особое делопроизводство, учет и отчетность, если даже заведывающий этой частью (а следовательно, через них и весь остальной личный состав части) назначается городским советом, хотя бы по соглашению с соответствующим исполнительным комитетом,—ясно, что эта городская часть является не частью отдела, а частью исполнительного аппарата городского совета, им администрируемой и содержимой, ему подчиненной и перед ним ответственной. Подчинение и ответственность по ведомственной линии остаются лишь почти в той мере, в какой и заведующий каким-либо отделом подчинен и ответственен перед заведующим соответствующим вышестоящим отделом. Ведь и у последнего есть право отвода заведующих нижестоящими отделами. О каком же другом подчинении может итти речь, раз вся оперативная работа, до делопроизводства и учета включительно, выделена полностью?

Этот опыт с незаконченной организацией городских советов живо напоминает совершенно аналогичный опыт

с обслуживанием аппарата сельсоветов, находящихся в центре волости, аппаратом волисполкома, сделанный положением о сельских советах 1920 года. Этот опыт быстро и крепко провалился, так как волостные исполнительные комитеты, несмотря на всю свою близость к населению, не могли выполнять оперативной работы по обслуживанию непосредственно широких масс крестьянства, для чего обычный аппарат волисполкома совершенно не приспособлен. Пришлось сначала в волисполкоме создавать особый технический аппарат по обслуживанию населения, и потом передать этот аппарат сельсовету, так как он только мешал работе волисполкома. Были еще произведены кое-где аналогичные опыты ликвидации исполкома уезда губернского города и передачи обслуживания этого уезда непосредственно губисполкому. Получалась та же картина. Аппарат губисполкома и его отделов не приспособлен для работы в уездном масштабе, и эта работа только вредит его остальной работе: пришлось восстанавливать распущенные уисполкомы.

Новое положение проявляет слишком большую осторожность в организации исполнительного аппарата городских советов, и идет по тому пути, который уже был испытан на опыте с другими органами и признан совершенно негодным. Но здесь, на примере городских советов, этот опыт грозит затянуться. Дело в том, что, несмотря на прямые указания, что президиум городского совета избирается самостоятельно, независимо ни от каких других органов, фактически во многих городских советах и теперь президиумы уездного или губернского исполнительного комитета и президиумы городского совета персонально полностью или в значительной части совпадают. Ясно, что это совпадение не случайное, намеренное, подготовленное.

Положение, разумеется, не запрещает выбирать, например, председателя исполкома в президиум городского совета, но постоянный, руководящий кадр работников горсовета не должен совмещать такой же постоянной и руководящей работы в исполкоме. Иначе это обход нового положения, формальное приспособление к нему прежних порядков. И вот, при таких президиумах городских советов, довольно у нас распространенных, работа городского совета никак не может пойти по надлежащему руслу. Все важнейшие вопросы городской жизни разрешаются непосредственно в президиуме (горсовета и исполкома вместе), лишь для проформы передаваясь на обсуждение городского совета, который является скорее совещательным органом при президиуме исполкома, чем хозяином города: ведь исполком в настоящее время уже и по закону является высшим в отношении данного городского совета, и исполнительный орган горсовета в качестве исполнительного органа уезда или губернии в праве отменять решения пленума горсовета. Такие президиумы горсоветов, будучи завалены работой по уезду или губернии, естественно, подходят к нуждам города с общим выработавшимся в работе масштабом, не могут применить к ним совершенно необходимого здесь индивидуального подхода. Вследствие этого обслуживание города попрежнему распыляется в массе отделов и подотделов, и руководство работой в городском масштабе отсутствует, несмотря на довольно сложный аппарат совета (секции, городские части, президиум). Естественно, что отсутствие общегородского руководства затушевывает недостатки постановки работы по городу, и «испóлкомские» президиумы городских советов будут заявлять и доказывать сравнительными с уездами или губернией материалами,

что у них все обстоит благополучно и никаких организационных изменений не требуется.

Между тем потребность в этих изменениях ясно ощущалась еще при принятии нового положения. Уездные и губернские органы—не оперативные органы и по своей организации не могут выполнять оперативных задач. Возлагать на них эти задачи—значит заставлять их изменять свою приспособленную для определенных функций организацию. Соединение в одном органе и оперативных и руководящих, регулирующих задач или будет чисто механическим (но тогда нет смысла в самом объединении) или одна из этих задач будет разрешаться в ущерб другой.

Выделение во всех отделах исполкомов городских частей с особым делопроизводством, учетом и отчетностью непосредственно городского характера, с отдельной от остальных частей отдела сметой и отдельным хозяйственным планом, практически вообще не может быть проведено. Это значило бы, что городская часть в своей организации должна быть сколком с организации всего отдела, с теми же подотделами и отделениями, с такими же специалистами и т. п. Нецелесообразность и неэкономность такой организации ясна. Поэтому фактически выделение городских частей производится только на бумаге (а часто и вообще не производится), или же, когда делают попытки выделения, они быстро приводят к полному высвобождению городских частей из-под зависимости от отделов исполкома, к тому, что они делаются фактически отделами президиума горсовета.

Нет никакой необходимости выделять городские части во всех отделах. Между тем положение говорит о выделении в общей, неопределенной форме. Необходимо хотя точнее выявить, в каких именно отделах необ-

ходимо выделение городских частей и какие отделы вполне могут обслужить город и уезд или губернию. Нам кажется, что в уездном масштабе нет необходимомости в выделении городских частей в финансовом отделе (в особенности при создании в президиуме горсовета специальной части, обслуживающей в финансово-хозяйственном отношении все остальные части), в статистическом бюро, военном комиссариате, которые вполне могут быть обслужены единым аппаратом. Кроме того, земельный отдел вообще непосредственно не обслуживает нужд города, так как в коммунальном отделе обычно имеется специальное земельное отделение. В больших городах, разумеется, может встать необходимость организации городских частей и в указанных отделах, кроме земельного, а в небольших, наоборот, могут обслуживаться едиными отделами и некоторые другие отрасли (инспекция труда, социальное обеспечение и т. д.).

Новое положение предусматривает организацию при городских советах только одного отдела—коммунального—«для непосредственного заведывания городским хозяйством». При этом городским советам предоставляется право и не образовывать коммунальных отделов, и в этих случаях городское хозяйство обслуживается отделами исполнительного комитета на общих основаниях.

Но выделение из отделения местного хозяйства общего отдела уисполкома или из губкоммунотдела городских коммунальных отделов ставит под вопрос самое существование этих отделов при исполнительных комитетах. Ведь работа отделений местного хозяйства и губкоммунотдела на три четверти, на девять десятых сосредоточивалась на городском хозяйстве. Коммунальное же хозяйство в уездах и волостях почти полностью находится в руках местных исполкомов. Даже такие

коммунальные предприятия, как дороги губернского значения, чаще передаются в непосредственное заведывание местным же исполкомам, что гораздо экономнее, чем централизация этого содержания в губернском масштабе. Поэтому на долю губернских и уездных коммунальных органов остаются лишь функции общего регулирования, инструктажа, технического надзора и помощи. С этими функциями может справиться несколько расширенное управление губернского инженера и его уездные филиалы, которые должны быть созданы повсеместно.

Во всяком случае выделение коммунальных отделов ясно намечает ту линию, по которой пойдет дальнейшее развитие исполнительных аппаратов городских советов. Если бы они не были выделены, опасность сохранения советов в прежнем виде, несмотря на новое положение, была бы реальной. Теперь же вопрос полного развертывания самостоятельной работы городских советов—вопрос только времени.

Новое положение, наряду с президиумами городских советов, намечает еще и организацию городских исполнительных комитетов, но только в заштатных (безуездных) городах и поселках, где эти исполнительные комитеты образуются вместо президиумов городских советов. Эти городские исполнительные комитеты образуются в составе не свыше 7 человек и выделяют для постоянной работы из своего состава президиум в числе не более 3 человек. Сравнение с организацией президиума в других городских советах показывает, что для безуездных городов определяется и организация постоянного рабочего аппарата исполнительного комитета, а для остальных городов она остается неопределенной, хотя ясно, что президиум, в составе до 11 человек не является постоянным рабочим аппаратом.

Какая же разница в организации президиумов в одних городах и исполнительных комитетов в других? Численный состав тех и других не является признаком, характеризующим тот или другой орган, тем более, что он определен «не свыше» такого-то числа, и в отдельных случаях и президиумы и исполкомы будут иметь одинаковое число членов. Определение роли тех и других органов, подотчетных их пленуму горсовета, не только дано в одинаковых выражениях, но и совместно и для президиумов и для исполкомов. Единственным отличием является то, что при горисполкомах могут быть образованы отделы, а при президиумах только один отдел—коммунальный, и кроме того, городские части при отделах соответствующего уездного или губернского исполкома. Но и это отличие пока чистое внешнее, так как отделы при горисполкомах могут образовываться «на основаниях, устанавливаемых Президиумом ВЦИК'а», но таких оснований пока не опубликовано.

Что нового дало новое положение о городских советах для безуездных городов? Если уездные и высшие города вместо президиумов соответствующих исполнительных комитетов стали обладать собственными президиумами, то в безуездных городах горисполкомы были и по прежнему положению. Впрочем не везде. Выше уже отмечалось, что в городах, где находились волостные центры, городские советы исполнительных комитетов не образовывали и обслуживались волисполкомом, при котором в таких случаях организовывались все отделы, установленные этим положением для горисполкомов (отдел управления, позднее преобразованный в управление милиции, народного образования, здравоохранения и местного хозяйства). Таким образом, ныне городские советы безуездных городов, находящихся в волостных центрах, образуют горисполкомы на равных

с другими такими городами основаниях, вместе с теми отделами, которые будут установлены ВЦИК'ом. Пока же, впредь до такого установления, такие горисполкомы, очевидно, сохраняют те отделы, которые они имели по положению 1922 года. Впрочем, нет никаких оснований рассчитывать, что горисполкомы безуездных городов вне волостных центров и волисполкомы, находящиеся в безуездных городах, сохранили отделы, перечисленные в положении 1922 года, хотя формально оно и не изменялось. Даже в уисполкомах отделы народного образования, здравоохранения и местного хозяйства несколько лет тому назад объединены в один отдел местного хозяйства, уездные отделы управления ликвидированы, и от них сохранились здесь лишь уездные управления милиции. Во всяком случае безуездные города пока сохраняют их прежний исполнительный аппарат, пока не утверждено специальное о них положение.

Имеется версия, что отличие президиумов от исполкомов в горсоветах заключается прежде всего в том, что президиумы имеются в тех городах, которые являются центром губернии, уезда, волости и т. п., и где, следовательно, есть соответствующие исполнительные комитеты, а исполкомы—там, где таких других исполнительных комитетов нет. Отсюда делается вывод, что в городах, где находятся вол- и райисполкомы, должны образовываться в горсоветах также президиумы, а не исполкомы, хотя это прямо в законе не указано. Обоснование такому толкованию находят в примечании к статье, устанавливающей организацию горисполкомов: «в тех заштатных (безуездных) городах и поселках, в которых организуются городские исполнительные комитеты, при последних могут образовываться соответствующие отделы»... Если бы горисполкомы образовывались во всех заштатных (безуездных) городах и поселках, не было

бы никакой надобности выделять из общего числа таких городов и поселков те из них, где организуются горисполкомы, а было бы прямо указано: «при горисполкомах могут образовываться соответствующие отделы». Здесь, действительно, редакция примечания не согласована с самой статьей, по которой горисполкомы образуются вообще «в заштатных (безуездных) городах и поселках», без каких бы то ни было ограничений. Вопрос требует разрешения в законодательном порядке, в форме исправления редакции или статьи или примечания к ней.

Нам кажется, что здесь важнее не вопрос о том, как будет называться исполнительный орган в тех или других городских советах, а вопрос об организации при этом исполнительном органе отделов. Но это как раз тот вопрос, который пока еще не получил законодательного разрешения. Но и старое положение даже для обслуживания горсоветов в волостных центрах обязывало волисполком организовывать, в отступление от общей схемы организации волисполкомов, также же отделы, которые есть и в других горсоветах, имеющих самостоятельные исполкомы. Поскольку эти отделы организовывались специально для обслуживания города, не может быть и речи о том, что теперь эти городские отделы надо ликвидировать или оставить в составе волисполкомов.

Неясен вообще смысл дачи исполнительным органам городских советов двух различных названий—президиумов и уисполкомов: ни по своей организации, ни по своим функциям они не отличаются друг от друга. Если даже принять во внимание отделы горисполкомов, то ведь и при президиумах горсоветов имеется отдел, хотя пока только один. Разве только затем, чтобы оправдать заявление сторонников разобранной выше версии,

что в одном пункте не может быть двух исполкомов. Но какое реальное значение могут иметь такие умозаключения? Да они неверны и фактически. Почти во всех губернских городах наряду с губисполкомами имеются и уисполкомы, а часто здесь же есть еще и волисполкомы. В Москве, как всем известно, имеются даже четыре исполнительных комитета: союзный, всероссийский, губернский и уездный. Некоторые затруднения при таком совместном существовании безусловно создаются, но они разрешаются не установлением различных названий.

Исполнительные органы районных советов законом пока не определены. Фактически здесь большая пестрота в организации и функциях, останавливаться на которой вряд ли здесь целесообразно. Часто разница не столько действительная, сколько в названиях, как это мы уже видели на примере городских советов. В Москве, например, исполнительными органами районных советов являются их президиумы, а в Ленинграде — исполнительные комитеты.

Рабочая часть президиума горсоветов по закону не выделена, фактически же в большинстве случаев такие рабочие части, ведущие текущую повседневную работу, выделены. Эти части носят различные названия: бюро президиума, малый президиум, рабочая тройка и т. п. Чаще всего они состоят из трех лиц: обычно — председателя, заместителя председателя и секретаря. Заместитель председателя довольно часто является и заведующим коммунальным отделом, даже и в тех случаях, когда председателем горсовета является председатель соответствующего исполнительного комитета. Но довольно часто рабочая часть президиума горсовета выделена только в одном лице: председателя или заместителя, или даже одного секретаря. В отдельных

случаях мы не находим в президиуме ни одного члена на постоянной работе: здесь весь аппарат горсовета исчерпывается техническим секретарем или еще несколькими техническими сотрудниками.

Все это показывает, что работа по оживлению работы городских советов только еще начата, только еще намечаются формы и методы этой работы.

В основном, однако, соответствующие формы уже выявлены, и организационное оформление работы советов хотя и медленно, с большой осторожностью, но развертывается в этом направлении.

Глава шестая

ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ ГОРОДСКИХ СОВЕТОВ

Новое положение о городских советах впервые конкретно определяет предметы ведения городских советов. В ряде отраслей деятельности эти указания настолько полны, что являются довольно точным и исчерпывающим определением компетенции городского совета.

Глава положения о предметах ведения начинается неотносящимися прямо к этому вопросу декларативными указаниями на задачи горсоветов по связи с населением и на формы этой связи.

«Городские советы во всей своей деятельности должны держать постоянную связь с населением, ставя на собраниях избирателей доклады о работе совета и высших советских органов, привлекая их к участию в разработке стоящих перед советами вопросов, вовлекая в практическую работу совета через секции и комиссии» (ст. 21 положения). Не будем останавливаться на этих общих определениях методов связи городских советов с массами, потому что нам придется подробно говорить о них ниже, так как этой конкретизации методов связи посвящена целая глава положения. Займемся непосредственно устанавливаемыми новым положением предметами ведения городских советов.

Прежде всего идут мероприятия по «осуществлению лежащих на городских советах задач в области общего

управления, обеспечения в пределах города (поселка) революционной законности и охраны государственного порядка и общественной безопасности» (ст. 22). По выполнению задач этого рода положение устанавливает ряд более конкретных мероприятий.

Городские советы «издают обязательные постановления на основании действующих узаконений».

Действующее с 1 августа 1926 года утвержденное Президиумом ВЦИК'а и СНК от 28 июня 1926 года «Положение об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушения взысканий в административном порядке» устанавливает компетенцию городских советов в этом отношении очень подробно.

Однако это постановление, как указано в нем самом, не касается части городских советов, именно—в городах, имеющих менее 5 000 жителей. Там их компетенция определяется декретом ВЦИК'а и СНК от 6 апреля 1925 года; хотя в этом декрете говорится о волостных и районных исполнительных комитетах, но последнее постановление устанавливает, что горсоветы городов, имеющих не более 5 000 жителей, в отношении издания обязательных постановлений и наложения взысканий за их нарушение пользуются теми же правами, что и эти исполкомы, независимо от того, будет ли такой город губернским, уездным, волостным или не имеющим никаких административных центров.

Следует еще отметить, что положение 28 июня устанавливает издание обязательных постановлений горсоветами и их президиумами, не упоминая о горисполкомах, которые могут быть в городах, имеющих и менее и более 5 000 жителей. Значит ли это, что горисполкомы не пользуются правами президиумов горсоветов? Очевидно нет, так как для такого ограничения нет реши-

тельно никаких оснований, и наравне с президиумами нужно считать имеющими такие права и горисполкомы.

Положение содержит подробный перечень вопросов, по которым могут издаваться обязательные постановления. Почти со всеми этими вопросами мы встретимся и в дальнейшем, при рассмотрении других функций городских советов; здесь же дадим лишь беглый их перечень. Сюда относятся:

а) охрана революционного порядка и безопасности, а также государственного и общественного имущества;

б) проведение противопожарных мер;

в) борьба со стихийными бедствиями, при чем горсоветы и их президиумы в краевых, областных, губернских и окружных центрах могут еще издавать обязательные постановления и об оплате труда населения, привлекаемого к трудовой и гужевой повинности при таких бедствиях, а остальные горсоветы этого права не имеют. Так как многие функции горсоветов и в дальнейшем различны для первой и второй групп городов, условимся краевые, областные, губернские и окружные города называть первой группой, а остальные (с населением не менее 5 000 жителей)—второй;

г) охрана здоровья населения и борьба с заразными и социальными болезнями в городах первой группы или «борьба с эпидемическими заболеваниями» в городах второй группы;

д) борьба с эпизоотиями и вредителями;

е) порядок открытия и деятельности театров, кино, клубов, заведений для игр и т. п. лишь в городах первой группы;

ж) порядок записи актов гражданского состояния лишь в городах первой группы;

з) порядок деятельности предприятий общественного пользования (трамвай, автобусы, столовые, рестораны,

трактиры, чайные, гостиницы, ночлежные дома, бани, купальни, парикмахерские и т. п.) лишь в городах первой группы;

и) санитарное содержание жилищ, домовых прачечных, дворов, улиц и других мест общественного пользования, освещение лестниц и номерных знаков на фасаде домов, а также принятие мер по осушке подвальных помещений лишь в городах первой группы, но и города второй группы проводят почти такие же мероприятия по «санитарному содержанию мест общественного пользования (столовые, рестораны, трактиры, чайные, гостиницы, ночлежные дома, бани, купальни, парикмахерские и т. п.), а также жилищ, дворов и улиц»;

к) ремонт, восстановление и снос строений или отдельных частей таковых, грозящих обвалом, а также очистка крыш от снега;

л) ремонт и содержание в исправности тротуаров, мостовых, водопроводных сетей и водосточных труб, а также санитарная охрана естественных и искусственных водоемов;

м) охрана лесов и насаждений, лугов, посевов и зеленей от хищения и истребления. Для городов второй группы есть еще дальнейшее уточнение—«от потравы и порчи»;

н) порядок деятельности торгово-промышленных и промышленных предприятий в соответствии с требованиями общественной безопасности только в городах первой группы;

о) время и порядок производства торговли, установление распорядка на ярмарках, рынках, базарах и других местах, отведенных для торговли;

п) расквартирование проходящих войск.

Кроме этого общего перечня, отдельными узаконениями местным органам (а в том числе и горсоветам) может

предоставляться право издания обязательных постановлений и по другим вопросам.

Следует отметить, что положение определяет вопросы, по которым могут издаваться постановления местными органами, совершенно одинаково для всех органов (даже органы уездные и губернские отличаются лишь мелкими деталями). Прежнее положение вообще не определяло круга вопросов. Таким образом, дальнейшая диференциация этих вопросов, дальнейшее уточнение компетенции тех или других советских органов по изданию обязательных постановлений есть еще дело будущего.

Пока же дело представляется так. Горсовет издает такое-то постановление. Прежде издания он должен удостовериться, нет ли по этому вопросу обязательного постановления высшего органа; если было—теряется надобность в издании; если не было, имеется возможность, что данный вопрос частично был затронут в одном из постановлений высших органов, и тогда необходимо предварительно согласовать проект постановления с этим высшим органом. Если после издания постановления низшим органом по этому же вопросу будет издано постановление высшим органом, низшему придется отменить свое постановление; если же постановление высшего органа лишь в некоторой части касается постановления низшего,—опять последнему надо пересматривать свое постановление для приведения в соответствие с постановлением высшего, согласовывать его с высшим органом. Создается значительная волокита, которая и объясняется неопределенностью компетенции различных советских органов.

Положение предоставляет право высшему исполкому издавать постановления, касающиеся только части его территории; например, губисполком имеет право изда-

вать специальные постановления для губернского города и по тем предметам, по которым такие постановления может издавать и сам горсовет. Так как положение действует еще очень короткий срок, пока нельзя указать на затруднения, выявившиеся при применении его на практике.

Положение также не определяет, в каких случаях постановления должен принимать пленум городского совета (или исполнительного комитета) и в каких—президиум. Таким образом, от президиумов будет зависеть передавать вопрос на рассмотрение пленума или не передавать, если, разумеется, сам пленум не примет какого-либо решения, регулирующего этот вопрос.

Положение, как и прежнее, устанавливает, что обязательные постановления издаются на срок не свыше года и после истечения срока теряют силу, если только не подтверждены и не опубликованы вновь. Практика издания обязательных постановлений исполнительными комитетами показывает, что большинство обязательных постановлений имеет бессрочный характер и повторяется из года в год, иногда с некоторой детализацией и другими улучшениями. Так как этими постановлениями, разбросанными по номерам местной газеты в продолжение всего года, пользоваться очень неудобно, как неудобно и ставить на каждое заседание исполкома вопрос о подтверждении одного-двух прежних постановлений, установилось, что подтверждение ранее действовавших постановлений приурочивается к одному сроку и одному заседанию исполкома, и все эти постановления публикуются сразу, в форме сборника обязательных постановлений. Такой сборник по своему содержанию и форме вполне соответствует «собранию кодексов», издаваемому непериодически правительством РСФСР. Разница лишь в том, что сборник местных обя-

зательных постановлений пересматривается ежегодно, при чем исключаются утратившие свое значение постановления, включаются принятые в течение года новые постановления и вносятся необходимые изменения в остальные.

Система издания местных постановлений различными местными органами по одним и тем же вопросам вносит значительные осложнения в местную практику. В городе действуют не только постановления горсовета, но и уисполкома, и губисполкома, которые часто взаимно дополняют друг друга. Взятые самостоятельно сборники постановлений отдельных советских органов уже недостаточны. Нужны систематизированные сборники обязательных постановлений, действующих в данном районе, изданных всеми местными советскими органами.

Раздел II положения «О взысканиях, налагаемых в административном порядке» устанавливает, что горсоветы могут налагать за нарушение обязательных постановлений такие взыскания: а) предупреждение; б) штрафы—горсоветы первой группы не свыше 100 р., второй—не свыше 50 р., и в) принудительные работы—горсоветы первой группы не свыше одного месяца, второй—не свыше двух недель.

Самые взыскания налагаются в губернских (областных), а также в окружных и уездных городах начальниками соответствующих административных отделов или их заместителями, а в остальных городах—президиумом горсовета непосредственно. Однако примечание к соответствующей статье (21-й) не вполне согласовано с самой статьей и вводит совершенно новый принцип во взаимоотношения горсоветов и исполнительных комитетов. Оно устанавливает, что «за нарушения, совершенные в пределах главного города края (районированной области), взыскания налагаются начальником соответ-

ствующего окружного административного отдела или его заместителя». Положение о горсоветах говорит, что «техническое выполнение всей остальной работы горсовета производится отделами соответствующих исполкомов, в которых выделяются отдельные части». Для горсоветов краевых центров соответствующим исполкомом считается только краевой же, а не окружный. Но, так как окружные исполкомы в краевых центрах (как и уездные в губернских) не имеют соответствующих им горсоветов, было бы возможно установить, что для горсоветов таких центров соответствующими должны быть признаны окружные (или уездные) исполкомы. Но это необходимо сделать в самом положении о горсоветах, а не частично,—только в области наложения административных взысканий. Вопрос подчинения краевых центров не краевому, а окружному исполкому имеет еще более общий принципиальный характер, упираясь в отношения высших местных исполнительных комитетов и пролетарских масс.

Таким образом, в этой части положение об обязательных постановлениях находится в противоречии с положением о городских советах.

Говорить о технике наложения и производства взыскания, о праве горсоветов передавать взыскание мелких штрафов по некоторым нарушениям непосредственно милиции в момент нарушения, в настоящей работе нецелесообразно. Нужно только отметить, что в порядке рассмотрения жалоб на постановления о взыскании горсоветы оказались обойденными, так как все жалобы на постановления начальников административных отделов направляются в президиум соответствующего исполнительного комитета. Здесь, очевидно, необходимо дополнение, что жалобы на взыскания, наложенные по обязательным постановлениям городских советов, напра-

вляются не в президиум исполнительного комитета, а в президиум городского совета.

Точно так же есть некоторая неясность и по отбыванию принудительных работ. Положение устанавливает, что там, где нет бюро или отделений принудительных работ, подлежащие назначению на такие работы направляются в распоряжение соответствующих исполнительных комитетов или городских советов. Между тем позднее изданное (6 сентября 1926 г.) постановление ВЦИК'а и СНК об организации принудительных работ без содержания под стражей опять говорит только об исполнительных комитетах, но не о городских советах.

Во всех городах с населением не более 5 000 жителей компетенция горсоветов по изданию обязательных постановлений значительно сужена. Эти горсоветы могут издавать постановления только по следующим вопросам:

«а) принятие санитарных мер (борьба с загрязнением питьевой воды и пр.);

б) организация и проведение мер общественной борьбы со стихийными бедствиями;

в) принятие противопожарных мер;

г) борьба с эпидемиями, эпизоотиями и вредителями;

д) расквартирование проходящих войск;

е) потрава и порча лугов, зеленей и посевов».

При этом по своим постановлениям горсоветы могут назначить денежный штраф не свыше 3 р. или принудительные работы не свыше 5 суток. Можно отметить большое несоответствие размеров штрафа и принудительных работ в мелких городах, сравнительно с более крупными. Очевидно, вместо простого приравнения мелких городов к волисполкомам здесь нужно более детальное определение компетенции различных органов.

На этом с обязательными постановлениями можно и закончить.

Городские советы «образуют избирательные комиссии по перевыборам советов, определяют порядок проведения выборов и определяют избирательные районы».

Городские советы «имеют право отвода отдельных членов районных избирательных комиссий и в случае надобности роспуска последних». Городские советы «отменяют в установленных законом случаях выборы по отдельным избирательным собраниям».

На проведении избирательных кампаний в городах мы уже довольно подробно останавливались в главе II. Однако нельзя не отметить несоответствия последнего пункта (о праве отмены выборов) с избирательными инструкциями, о чем уже упоминалось выше. Конституция указывает, что «проверка правильности выборов в советы производится избирательными комиссиями», но не указывает, отменяет ли выборы, в случае их неправильности, сама избирательная комиссия или же совет.

Избирательная инструкция союзного ЦИК'а хотя и не дает прямого ответа на этот вопрос, но косвенный ответ вполне ясен: жалобы на выборы подаются в соответствующую комиссию, которая со своим заключением пересылает их в вышестоящую комиссию, а последняя обязана рассмотреть эти заявления в недельный срок. О передаче решений комиссии на утверждение или рассмотрение исполкома ничего не говорится. Следовательно, в этом отношении остается только ограничение, даваемое Конституцией, что «в случае неправильности выборов в целом вопрос об отмене выборов разрешается высшим по порядку органом власти». Так как вышестоящая избирательная комиссия и состоит при этом высшем по порядку органе, то из сопоставления Конституции и инструкции право частичной отмены выборов именно вышестоящих избирательных комиссий не подлежит никакому сомнению. Но тем самым указанный

выше пункт находится в противоречии как с инструкцией, так и с Конституцией РСФСР.

Городские советы «руководят деятельностью районных городских советов». За отсутствием положений или инструкции о районных советах говорить о взаимоотношениях общегородских и районных советов нельзя. Эти взаимоотношения пока устанавливаются по усмотрению местных общегородских советов.

Городские советы «передают в пользование организациям верующих по договорам здания культа и другое имущество, служащее целям культа, ведут общее наблюдение за выполнением этих договоров и деятельностью религиозных организаций в городском (поселковом) масштабе».

Эта задача, как правило, в городах выполняется через органы милиции.

Городские советы «наблюдают за соблюдением декрета об отделении церкви от государства». Задача—также не нуждающаяся в пояснениях и выполняемая всем советским аппаратом и в частности—органами милиции.

Городские советы «принимают меры к предупреждению стихийных бедствий (наводнений, пожаров и т. п.), организуют борьбу с ними и помощь пострадавшим.

Главным мероприятием по выполнению этой задачи является разработка обязательных постановлений по привлечению и использованию рабочей и гужевой силы в случае таких бедствий и организация самой борьбы со стихийным бедствием и помощи пострадавшим. Здесь наиболее неясным является момент оплаты привлеченных к повинности. Фактически, разумеется, далеко не всегда можно говорить об оплате. Очень часто бедствие так развивается, что уже из одного чувства самосохранения, сохранения своего имущества все население должно принять участие в борьбе с ним, независимо

от какой-либо оплаты: взять хотя бы весеннее наводнение 1926 года.

Самая организация предупреждения и борьбы со стихийными бедствиями обычно возлагается на специальные комиссии и проводится больше всего через органы милиции, пожарные организации и т. п.

Городские советы «ведают приемом, направлением и, в подлежащих случаях, рассмотрением жалоб на действия всех органов и работников советского аппарата».

Происхождение этой статьи, видимо, следует искать еще в решениях VI Всероссийского съезда советов в 1918 году о соблюдении законов. Практически же вопрос, очевидно, сводится к организации консультаций для организации юридической помощи населению и к непосредственному рассмотрению президиумом и другими частями исполнительного аппарата совета жалоб и заявлений на неправильные действия агентов горсоветов и к передаче таких же жалоб и заявлений на действия сотрудников советских органов, не подчиненных горсовету, в соответствующие инстанции (судебные, милиция, администрация учреждений и т. п.).

Городские советы «ведают борьбой с преступностью». Самая борьба ведется через органы милиции, ГПУ, судебные учреждения, руководство работой которых в установленных рамках ныне предоставлено городским советам.

Городские советы «ведают регистрацией актов гражданского состояния».

В настоящее время городские загсы чаще всего объединены с губернскими или уездными, что отрицательно сказывается на той и другой работе. Опираясь на общую статью положения о выделении во всех отделах городских частей, нужно всюду настоять на выделении городской, оперативной работы загсов от губернской или

уездной. К сожалению, самый закон об актах гражданского состояния значительно устарел, а новый еще не утвержден. Прежний закон совсем не предусматривает существования городских загсов. Поэтому при выделении придется еще разрешить вопрос, какие акты будут регистрировать эти городские загсы и, может быть, установить, что акты разводов, перемены фамилий и т. п. регистрируются только горсоветами губернских, краевых и т. п. центров.

Городские советы «ведают учетом и хранением архивных фондов».

В отношении архивов в большинстве городов вряд ли ских архивов (так как города вполне могут обслуживаться общими архивами), так что вопрос сводится скорее к праву городских советов давать обязательные указания архивам о недочетах и необходимых изменениях.

Далее идут задачи городских советов в области судоустройства и судопроизводства. Здесь городские советы главных городов автономных республик, краевых, областных и губернских городов «утверждают и отзывают народных судей и следователей, ведающих городскими участками». Эта функция ранее принадлежала исключительно губернским и другим высшим местным исполнительным комитетам. Положение идет еще далее и особым примечанием устанавливает, что «утверждение и отзыв ЦИК'ами автономных республик, краевыми, областными, губернскими исполнительными комитетами народных судей и следователей в прочих городах, работающих исключительно в городских (поселковых) участках, производятся с обязательным заключением соответствующего городского совета». Для завершения картины не хватает лишь обязательности

заключения горсоветов при назначении в участки, обслуживающие одновременно и город и некоторую часть сельских местностей.

Необходимо особенно подчеркнуть громадное практическое и принципиальное значение передачи горсоветам права утверждать и отзывать судей и следователей. Стоит лишь вспомнить, что в других отраслях работ, кроме коммунальной, горсоветы формально не могут уволить любого мелкого канцеляриста, курьера и т. п., не говоря уже о более крупных служащих, хотя бы они и вели исключительно городскую работу, так как увольнение служащих любого отдела производится заведующим этим отделом, а заведующие, как правило, не подчинены горсовету. Нужно еще этому заведующему доказать, что данного сотрудника нужно уволить. И на-ряду с таким бесправием,—такие громадные права!

Все городские советы «принимают меры к оказанию юридической помощи трудящемуся населению». Выше мы уже указывали, что практически такая помощь мыслится прежде всего в форме организации юридических консультаций для городского населения. Но это лишь одна из форм, которой нельзя ограничиваться. Нужно сделать все возможное, чтобы все городское население стало юридически грамотным, хотя бы в области, непосредственно к нему относящейся. Этому будут содействовать и специальные доклады, и показательные отдельные процессы с общественной защитой или обвинением, и юридический отдел в местной прессе, и т. п. Самая организация консультаций чаще всего производится через местные органы, объединяющие судебно-следственные учреждения: губсуд, совнарсуд, их местных уполномоченных, коллегии защитников, прокуратуру и т. п.

Затем в положении идут задачи в области финансовой и налоговой.

Городские советы «составляют, рассматривают, утверждают и проводят в жизнь городской бюджет»,—право громадной важности, подводящее материальную базу подо всю деятельность городских советов. Правда, трудно заявлять пока, что горсоветы «утверждают» «свои» бюджеты, т.-е., что они не требуют никакого дальнейшего утверждения. Но в таком же положении находятся и все остальные бюджеты. Из предоставленных городам бюджетных прав непосредственно следуют значительные права в области управления городским имуществом, предприятиями, учреждениями.

На всем этом мы еще остановимся дальше. Здесь же следует отметить, что с узаконением права на бюджет только еще начинается борьба городов за передачу им всего городского хозяйства. До сих пор во многих городах городские бюджеты или совершенно не выделены, или выделены лишь формально, в незначительных размерах. Но при часто практикующейся унификации состава руководителей горсоветов и исполкомов даже и действительное выделение городских бюджетов приводит к фактическому объединению бюджетов города и уезда или губернии.

Городские советы «наблюдают за правильностью проведения на территории города установленных центральной властью государственных налогов и сборов и принимают меры к их поступлению в доход государства».

Самый надзор осуществляется главным образом через финансовые органы, в частности—через налоговых инспекторов. Но так как от ряда государственных налогов города получают отчисления в свои бюджеты, независимо от общих соображений о помощи государству, они и материально крайне заинтересованы в том, чтобы

выявить и собрать полностью все причитающиеся со всякого рода плательщиков государственные налоги.

Городские советы «устанавливают и взимают городские налоги и сборы в порядке и в пределах, установленных действующими узаконениями».

К сожалению, новое положение о местных финансах РСФСР хотя и выработано, но еще не утверждено, а принятое союзным ЦИК'ом 25 апреля 1926 года такое же положение не содержит в себе конкретных указаний о размерах местных налогов и сборов, предоставляя определение размеров законодательству союзных республик. Дадим поэтому лишь перечень местных налогов по положению 25 апреля 1926 года:

а) налог со строений (не свыше ¼% их оценки);

б) налог с грузов, привозимых и вывозимых по железнодорожным и водным путям сообщения;

в) налог со сделок, совершаемых или регистрируемых на бирже (не свыше 0,1% суммы сделки);

г) налог с золотопромышленных предприятий.

ЦИК'ам союзных республик дано право устанавливать и другие местные налоги.

Городские советы «устанавливают для удовлетворения городских потребностей надбавки к государственным налогам, в установленных законом пределах». И здесь, за отсутствием законодательства РСФСР по этому вопросу (так как прежнее положение о местных финансах 1923 г. давно уже устарело), приходится указать только на основы, данные тем же союзным положением о местных финансах от 25 апреля 1926 года. Размеры одних из этих надбавок установлены непосредственно этим законом, для других устанавливается только предельно допустимый размер.

Недостаток места не позволяет здесь останавливаться на перечислениях и предельных ставках этих надба-

вок; все они делятся на надбавки к государственному промысловому налогу, к цене особых патентов на право продажи питей и табачных изделий, к подоходному налогу, к охотничьему сбору, к судебной пошлине, к плате, взимаемой нотариальными органами, судами и т. п. учреждениями за совершение ими некоторых актов.

Городские советы «возбуждают ходатайства об установлении новых налогов и сборов или о производстве соответствующих отчислений от государственных налогов и других доходов». Разумеется, возбуждение таких ходатайств может иметь место или в случае дефицитности бюджета, при невозможности покрыть дефицит какими-либо другими источниками, или же по соображениям целесообразности в том или ином отношении таких налогов и сборов или отчислений от государственных налогов.

Городские советы «организуют кредитные и ссудные учреждения». К числу ссудных учреждений относятся прежде всего городские ломбарды. Организация кредитных учреждений отдельным, особенно мелким, городам не под силу: их обычно организуют объединения городов—целой губернии, области и т. п., или же места ограничиваются открытием отделения Центрального коммунального банка или даже одними кредитами этого или других банков.

Городские советы «издают правила и инструкции, регулирующие порядок составления, исполнения и отчетности по городскому бюджету». Мелким городам, не имеющим квалифицированных сотрудников, где трудно наметить наиболее целесообразный порядок, лучше обратиться за содействием к большим городам, где такие правила и инструкции хорошо и полно разработаны, и эти готовые правила изменить, применительно к усло-

виям данного города. Останавливаться же на этих правилах здесь нет никакой возможности.

Городские советы «имеют право в установленном законом порядке заключать займы в государственных, кооперативных и частных учреждениях, а также у отдельных лиц, как в Союзе ССР, так и за границей, под векселя и иные обязательства, долгосрочные и краткосрочные, а также путем выпуска облигаций».

Порядок получения займов, как краткосрочных на срок не более 6 месяцев, на нужды бюджета одного хозяйственного года, так и долгосрочных—на срок не свыше 5 лет, а в некоторых случаях и на большие сроки, определен недавно специальным постановлением ВЦИК'а и СНК от 30 июня 1926 года о кредитных операциях местных советов. Нужно отметить категорическое запрещение займов на покрытие дефицита по бюджету.

Городские советы «заслушивают отчеты и пользуются правом опротестования смет и производственных планов тех учреждений и предприятий, находящихся на территории данного города, которые не подведомственны данному совету». В особом примечании к этой статье устанавливается, что «это право не приостанавливает прохождения смет в установленном порядке».

Значение этой статьи далеко выходит за пределы только финансово-налоговой области. Ею все учреждения и предприятия, находящиеся в данном городе, делаются фактически подотчетными горсовету, оставаясь только прямо не подчиненными ему. Разумеется, предоставленное право опротестования смет производственных планов этих учреждений само по себе не имеет большого значения, так как и всякая другая организация и даже всякий избиратель не только могут, но и должны довести до сведения вышестоящих органов о

тех неправильностях, которые они находят в данной смете или данном плане. Гораздо важнее закрепленная законом обязанность таких учреждений делать отчеты городским советам, чем под право опротестования подводится довольно прочный фундамент. Правда, большинство отдельных предприятий, находящихся в городах, не самостоятельны, входя в состав тех или других трестов, и на этой почве в дальнейшем возможны всяческие недоразумения. Но пока данных для более подробного определения взаимоотношений еще недостаточно. Принцип, положенный в основу данного положения,—сделать такие предприятия подотчетными городскому пролетариату, в состав которого входят и рабочие данного предприятия, можно только приветствовать. Иначе часто случалось бы, что пролетариат в советах рассматривает и разрешает всякие дела, кроме наиболее для него жизненных,—деятельности предприятий, на которых он работает, в силу формальных мотивов неподчиненности этих предприятий горсовету. Здесь же и база для смычки работ производственных совещаний таких предприятий с соответствующими секциями советов, на чем нам еще придется остановиться.

«Президиумы городских советов, а в заштатных (безуездных) городах и поселках горисполкомы, если таковые в них образованы, имеют право передвижения кредитов по местному бюджету из одной статьи городской сметы в другую, в пределах одного и того же параграфа, в размерах не более 25% всей данной статьи. При необходимости внесения больших изменений в утвержденном бюджете вопрос разрешается путем составления дополнительной сметы, утверждаемой президиумом городского совета или горисполкомом в установленном порядке».

Эта статья, определяющая права не горсовета, а его исполнительных органов, особенно резко подчеркивает отсутствие разграничения в работе пленума и исполни-

тельного органа горсовета. Действительно, мы и раньше видели, что ряд функций горсовета (в частности—издание обязательных постановлений) выполняется как пленумом, так, на тех же основаниях, и его исполнительным органом. В данном случае, будто бы есть какое-то разграничение. Прямо указывается, что право передвижения кредитов принадлежит исполнительному органу. Тем самым подтверждается одна из предыдущих статей, что горсоветы «утверждают» бюджет. Но какие же права в области передвижки кредитов, т.-е. изменения сметных назначений, имеет пленум совета? Очевидно, все права, т.-е. право полного закрытия кредитов и открытия совершенно новых. Ведь путь «составления дополнительной сметы», указываемый положением, есть лишь частность, деталь в этом вопросе. И кроме того, где же это сказано, что дополнительная смета утверждается президиумом горсовета или горисполкомом? Хотя положение и утверждает, что такой порядок «установлен», но в нем же мы видим и обратное утверждение.

Бюджет (а следовательно, и все составляющие его отдельные сметы) утверждается горсоветом. Если в отношении губернского или уездного бюджета необходимость утверждения дополнительных смет исполнительным комитетом, вместо съездов советов, вполне основательна и мотивируется тем, что съезд советов созывается только один раз в течение всего бюджетного периода,—в отношении городских советов этот мотив отпадает, и нет никаких оснований изменять здесь общий порядок утверждения смет советом в целом. Этим значение пленума только усилится, и такое разрешение вопроса будет значительным шагом вперед в работе по оживлению советов.

Все права горсоветов в области бюджета положение

старательно обходит; за этим формальным умолчанием кроется фактическое предоставление пленуму горсовета тех же самых прав, которые формально закреплены за его исполнительным органом. Действительно, все бюджеты фактически утверждаются в центре, так что на местах только и можно говорить о праве передвижки кредитов.

Далее идет компентенция горсоветов в области хозяйственно-экономической и промышленной.

Городские советы «эксплоатируют подведомственные им предприятия непосредственно, утверждая их производственные планы, сметы, отчеты и т. п., или путем сдачи в аренду, наблюдая за выполнением арендаторами всех условий арендных договоров, а также другими, установленными законом, способами».

Вопрос здесь сводится к передаче городам предприятий, бывших ранее в ведении губернии, уезда и т. п. К сожалению, передача эта до сих пор производится очень медленно, или городам передаются менее доходные предприятия, часто консервированные, а более доходные, находящиеся на ходу или сданные в аренду, остаются в руках губернских или уездных органов. Положений, регулирующих передачу, устанавливающих, какие именно предприятия должны быть переданы городам, нет, и, повидимому, правильное разрешение этого вопроса будет иметь место лишь в процессе высвобождения горсоветов от зависимости исполкомам во всей их повседневной работе. Практически вопрос о передаче тех или других предприятий на местах разрешается особыми согласительными комиссиями, что при обычной унификации руководящего состава этих органов—передающего и принимающего—не имеет никакого значения.

Самый вопрос о передаче предприятий очень труден. Фактически, поскольку город является торгово-производственным центром всей примыкающей к нему территории (уезда, губернии), громадное большинство его предприятий обслуживает одновременно и город и крестьянское население. Поэтому простого применения к данному случаю «значения» того или иного предприятия здесь недостаточно. Необходимо учитывать и состояние бюджета, и удобство управления, и т. п. Но поскольку вообще взят курс на то, чтобы уездные и губернские органы сделать только общеруководящими, инспектирующими, регулирующими, постольку непосредственное заведывание находящимися в городах предприятиями местного значения в основе должно быть передано городам. Горсоветы более связаны с массой, и политика оживления советов от этого может только выиграть. Как компенсацию за переданные городам предприятия можно бы было снять с губернского или уездного бюджета и передать городскому некоторые из имеющихся в городе учреждений более чем городского значения—школ, больниц и т. п.

Постановление ВЦИК'а и СНК от 2 августа 1926 г. («Известия», 21 августа, № 191) о коммунальных предприятиях и сооружениях придает этому вопросу несколько иную постановку. Правда, оно говорит лишь о предприятиях, находящихся в ведении коммунального (местного) хозяйства местных исполнительных комитетов (городских советов).

Но предприятия вообще только и могут находиться в ведении этих отделов, тем более, что названный декрет говорит об отделах коммунального (м е с т н о г о) хозяйства, тогда как положение о горсоветах устанавливало в городах только к о м м у н а л ь н ы е отделы; отделы же местного хозяйства, как известно, являются

объединением коммунального отдела с советом народного хозяйства. Остается неопределенным, предполагается ли при этом возможность передачи городским советам и других предприятий, не коммунального и не обслуживающего их характера.

По этому же постановлению речь идет только об имеющих местное значение предприятиях и сооружениях, обслуживающих коммунальное благоустройство, в частности—сети водоснабжения, по очистке города, боен, по выработке энергии, массового передвижения и переправы, и лишь о тех из других предприятий, которые имеют назначением обслуживание отдельных областей коммунального благоустройства.

Против того, что все предприятия горсовета могут быть лишь по коммунальному благоустройству и его обслуживающими, говорит вся область функций горсоветов в области хозяйственно-экономической и промышленной. Таким образом, необходимо признать, что горсоветам подлежат передаче и другие предприятия как производственного, так и торгового характера. Дальнейшие указания по компетенции горсоветов в этой области целиком этот вывод подтверждают.

Городские советы «организуют новые предприятия как производственного, так и торгового характера».

В связи с этим ставится интересный вопрос: в чьем непосредственном ведении находятся городские производственные и торговые предприятия? Указанное выше постановление прямо говорит, что в ведение отделов коммунального (местного) хозяйства передаются только перечисленные выше виды предприятий. А другие? Остается допустить, что предприятия других видов подчиняются непосредственно исполнительному органу горсовета, с возможным их объединением в тресты. Тем не менее порядок непосредственного подчинения, при

наличии органа, объединяющего местное хозяйство, противоречит обычной структуре советских органов.

Городские советы «управляют предприятиями, подведомственными высшим органам, по уполномочию последних». Такое управление можно рассматривать и как этап к полной передаче таких предприятий в ведение горсоветов. Действительно, если администрирование предприятия горсоветом себя оправдывает, против передачи будут или чисто формальные моменты (губернское предприятие находится в ведении горсовета) или материальные соображения (передача прибыли горсовету). Но и те и другие возражения легко могут быть устранены дополнительными мероприятиями, устанавливающими некоторые права исполнительных комитетов в отношении таких, переданных горсоветам предприятий.

Городские советы «контролируют предприятия и учреждения, не находящиеся в ведении городского совета, без права вмешательства в их работу, и оказывают им возможное содействие». Об этой функции горсовета приходилось уже упоминать выше, в связи с правом горсовета заслушивать доклады таких учреждений и предприятий.

Городские советы «содействуют развитию в городе промышленности и торговли и регулируют их в пределах действующих узаконений». По вопросу о методах содействия пока еще материалов из практики работы не имеется, и развитие этой функции в значительной степени зависит от того, в какой степени удается горсовету втянуть в свою работу широкие пролетарские массы и при их помощи точнее определить недочеты существующих предприятий, устранить их, определить нужду в новых предприятиях и все местные возможности. Функция регулирования требует широкого уча-

стия масс почти в такой же степени, хотя ряд мероприятий может быть проведен и предварительно. Мы уже несколько касались этих мероприятий, говоря об обязательных постановлениях. Независимо от непосредственного регулирования самим советом, в его функции входит и наблюдение за выполнением регулирующих указаний Наркомторга и других высших органов: за соблюдением предельных и твердых цен, норм накладных расходов и в особенности за проведением не только в торговле, но и в производстве, во всем своем аппарате, режима экономии. Практические указания по последнему вопросу даны в особом циркуляре Совнаркома от 13 сентября 1926 года (Известия, 16 сентября, № 213).

Городские советы «оказывают всемерную поддержку и содействие всем видам кооперации». При этом надо избегать сильно упрочившегося обычая «командовать» кооперативными органами. Если командование стало изживаться и в советских органах, тем более ему не место ни в самой кооперации, ни во взаимоотношениях советских и кооперативных органов. Нужно добиться самого тесного контакта, связи в работе тех и других. Нужно и там и здесь добиться, чтобы в работу были втянуты, возможно больше и глубже, самые широкие массы избирателей. Нужно стремиться, чтобы потребительская кооперация охватила все рабочее население, всех служащих, чтобы она стремилась к полному их обслуживанию, чтобы весь их потребительский бюджет шел через кооперацию. Нужно стремиться к организации, развитию и помощи производственной кооперации, использующей местные возможности или работающей на местное население, в частности охватить кооперативными объединениями инвалидов, безработных и т. д.

Вследствие большого жилищного кризиса во многих городах нужно уделять особенное внимание жилищно-строительной кооперации.

Области коммунального хозяйства, по ряду случаев, мы уже касались. Городские советы «принимают меры к улучшению благоустройства в городе (поселке)». Речь идет здесь не о предприятиях по городскому благоустройству, о которых говорится дальше, а о содержании города в чистоте и порядке, содержании свалочных мест, кладбищ и т. п. мероприятиях.

Городские советы «организуют и заведуют городским транспортом, как грузовым, так и пассажирским». Функция—не требующая никаких пояснений.

Городские советы «ведают пожарным делом и организацией противопожарных мероприятий». Чаще всего эта работа выражается в организации и содержании пожарного обоза с профессиональной пожарной командой. В мелких городах приходится довольствоваться и добровольной пожарной дружиной. К противопожарным мероприятиям можно отнести зеленые насаждения в городе, наблюдение за соблюдением строительных правил, установление специальных противопожарных правил (осторожное обращение с огнем и т. д.).

Городские советы «ведают электрическими станциями, водопроводом, канализацией и т. п. предприятиями общественного пользования». Выше уже указывалось на постановление ВЦИК'а и СНК от 2 августа 1926 года о коммунальных предприятиях и сооружениях, устанавливающее порядок передачи таких предприятий городам и организации их эксплоатации.

Городские советы «принимают меры к развитию коммунального строительства, в частности жилищного, и регулируют жилищное дело, распоряжаясь в пределах действующих узаконений жилой площадью». Сюда сле-

дует отнести и частное жилищное строительство, которому горсовет должен всемерно содействовать, так как оно, способствуя увеличению жилой площади, несколько смягчает жилищный кризис. Важнейшие из функций в области регулирования жилищного дела: установление порядка и размеров оплаты жилых помещений (по этому вопросу ныне действуют постановления ЦИК'а и СНК СССР от 4 июня 1926 г. и ВЦИК'а и СНК РСФСР от 23 августа 1926 г.—Известия, 7 сентября, № 205), установление тарифов оплаты коммунальных услуг (основные положения построения этих тарифов установлены постановлением СНК РСФСР от 4 августа 1926 г.—Известия, 21 августа, № 191), организация использования самой жилой площади прежде всего в коммунальных помещениях, а частично (в пределах 10% нормы всей жилой площади) и в частновладельческих. В этом отношении необходимо указать на недавнее постановление ВЦИК'а и СНК РСФСР от 16 августа 1926 года (Известия, 21 августа, № 197), воспрещающее принудительное переселение и уплотнение за исключением некоторых случаев. Основным методом регулирования в настоящее время оказался тариф, учитывающий как классовое положение нанимателя, так и размеры занимаемой им площади.

Сюда же относится и наблюдение за тем, чтобы квартиры и комнаты не продавались и не покупались, так как это ослабляло бы регулирующую роль советов и содействовало бы переходу лучших и больших квартир наиболее обеспеченным элементам, независимо от их социальной полезности. Однако уже то, что и новый классовой тариф сам по себе остается недостаточным для борьбы с продажей квартир, показывает, что должны быть приняты в этом направлении еще и другие меры.

Городские советы «организуют коммунальный кредит путем организации самостоятельных банков и участия в других банках». На этом вопросе мы уже останавливались в связи с организацией кредитных учреждений.

Затем идут функции городских советов в области земельно-коммунального хозяйства. Оставляя подробное рассмотрение функций в этой области до одной из следующих глав, ограничимся здесь кратким их перечнем.

Городские советы «ведают эксплоатацией и сдачей в аренду городских земель и угодий»;

«определяют ставки городской земельной ренты согласно существующих законов и осуществляют мероприятия по ее взиманию»

«проводят работы, связанные с оформлением городской черты, мелиорацией, планировкой, отводом земельных участков под застройку и для сельскохозяйственного использования»;

«принимают меры по устройству и развитию выгонного, лугового и лесного хозяйства в пределах городской черты»;

«содействуют развитию городского скотоводства, разведению садов и другим отраслям земельного хозяйства»;

«организуют ветеринарную помощь».

Остановимся пока лишь на функциях горсоветов по развитию в городе сельского хозяйства, в частности— луговодства, садоводства, скотоводства.

Городское сельское хозяйство в силу экономической закономерности постепенно всюду с ростом городов превращается в молочно-огородное хозяйство. Тем самым или в самом городе или в непосредственно примыкающем к нему районе производятся как наиболее выгодные такие продукты, которые при перевозке с

дальных расстояний или портились бы или же эта перевозка значительно их удорожала бы. Производство масла из молока обходится одинаково или почти одинаково как возле города, так и вдали от него. Но доставка молока издалека обходится слишком дорого сравнительно с маслом, и поэтому на близких расстояниях производство молока выгоднее масла, а на дальних — наоборот. То же самое и с производством овощей и хлеба, скоропортящихся и выдерживающих долгое хранение продуктов. Горсовет должен содействовать развитию наиболее выгодных в городских условиях продуктов.

Из отраслей скотоводства по тем же соображениям будет выгоднее разведение молочных коров и коз, а также свиней, использующих кухонные отбросы и дающих наиболее ценное мясо.

Горсовет организует собственное сельскохозяйственное производство, организуя совхозы, молочные фермы и т. п., и способствует развитию его другим учреждениями и частными лицами, заботясь об обеспечении скота кормами, ветеринарной помощи и т. п.

Следующими функциями горсоветов, по положению, идут функции в области народного здравия.

Городские советы «организуют и ведают лечебной и лечебно-профилактической (предупредительной) помощью для городского населения»;

«организуют борьбу с заразными, социальными и профессиональными болезнями и принимают меры к предупреждению их распространения»;

«оказывают всяческое содействие всем медицинским мероприятиям высших органов, в частности, их лечебным и санитарно-профилактическим учреждениям, находящимся на территории города (поселка)».

В силу того, что большинство городских лечебных

учреждений, особенно в мелких городах, будет обслуживать как городское, так и сельское население, горсовету нужно добиться если не передачи таких учреждений в свое ведение, то обеспечения своего влияния на их деятельность. Кроме того, в отношении лечебной помощи горсовету придется все время сталкиваться со страховой медициной, ведающей лечебной помощью застрахованных. Им придется установить самый тесный, постоянный контакт в работе, сообща намечать и проводить более крупные мероприятия, касающиеся всего городского населения. Кое-где удалось добиться даже объединения лечебных фондов и организации единого управления всем лечебным делом, но трудно пока определить, дает ли такое объединение положительные или отрицательные результаты.

Особенное внимание следует уделить профилактическим мероприятиям, разумеется, не в ущерб непосредственной борьбе с болезнями. Если в городе не имеется или недостаточно аптек Наркомздрава или аптечных трестов и т. п. органов,—горсовет должен позаботиться об организации новых аптек, добиваясь достаточного снабжения населения необходимыми медикаментами.

Городские советы «организуют санитарный надзор в городе (поселке)». В мелких городах иметь специального санитарного врача не везде есть возможность и придется ограничиться общим с уездом или волостью врачом. Права по установлению в обязательном порядке санитарных правил горсоветам предоставлены.

Городские советы «принимают меры к оздоровлению города (поселка) путем организации и проведения санитарных и профилактических мероприятий». Разумеется, такие мероприятия должны намечаться и проводиться при самом близком участии органов санитарного надзора и вообще врачебного персонала.

Городские советы «содействуют физическому развитию населения». Здесь имеется в виду прежде всего спорт во всевозможных видах. Организационные мероприятия этого рода обычно осуществляются особыми местными организациями физической культуры, куда входят и представители ведомств: военного, народного образования, здравоохранения, комсомола и т. п.; в больших городах эти организации имеют специальных инструкторов физической культуры.

Городские советы «содействуют развитию дела охраны материнства и младенчества»; «организуют детские сады, ясли, площадки и т. п. и ведают ими».

Эти мероприятия горсовету также необходимо увязывать как со страховыми органами, так и с профессиональными союзами.

Затем идут функции в области социального обеспечения.

Городские советы «оказывают помощь нуждающимся семьям красноармейцев, убитых на фронтах или при исполнении служебных обязанностей, в особенности не имеющим трудоспособных членов семьи и доходов от хозяйства или промыслов». Помощь эта обычно осуществляется в форме различных льгот: предоставлением бесплатно или за уменьшенную плату квартир и других коммунальных услуг, доставкой на льготных условиях топлива и т. п. Горсовет должен заботиться, чтобы все действительно нуждающиеся семьи красноармейцев получали помощь как от самого горсовета, так и от государства (в форме пенсий), от городских обществ взаимопомощи и т. д.

Городские советы «содействуют организации инвалидной кооперации». О ней мы уже говорили на-ряду с другими видами кооперации.

Городские советы «оказывают помощь инвалидам войны и труда и их семьям, а также престарелым и нетрудоспособным»; «организуют и содержат инвалидные дома».

Основная помощь инвалидам труда должна оказываться страховыми кассами, а инвалидам войны—государством, так что помощь горсовета будет подсобной и будет выражаться примерно в тех же формах, как и семьям красноармейцев. Престарелые и нетрудоспособные по существу—те же инвалиды, только далеко не все они имеют право на государственную и страховую помощь. Горсоветам часто приходится брать таких лиц на полное свое иждивение, помещая их в инвалидные дома или платя за их содержание.

Далее идут функции в области культурно-просветительной.

Городские советы «принимают все меры к поднятию культурного и политического уровня населения города путем устройства и содержания общих и специальных учебных заведений и курсов и т. п., открытия и содержания клубов, читален, библиотек, музеев, театров и прочих политико-просветительных учреждений».

Специальные учебные заведения и общие школы повышенного типа обычно в городах обслуживают и сельское население. О них приходится сказать то, что уже говорилось о больницах,—советы должны получить возможность влиять на их работу.

Политико-просветительная работа ведется очень многими учреждениями: и партийными, и комсомольскими, и профессиональными, и разными другими общественными организациями, многими отдельными предприятиями и учреждениями. Со всеми ими совет должен установить тесный контакт в работе, наметить общий план

политико-просветительной работы. О необходимости, о громадном значении этой работы в наших условиях говорить не приходится.

Городские советы «оказывают помощь беспризорным детям»; «организуют и содержат детские дома».

Длинный ряд лет войн и хозяйственной разрухи оставил нам в наследство сотни тысяч, если не миллионы сирот, громадное количество которых потеряло семью или связь с ней и кочует, застревая в особенности в более значительных центрах. Содержание этих детей на счет государства—чрезвычайно тяжелая, почти непосильная задача. На помощь ему приходят и местные советы и советская общественность, беря значительную часть таких детей на свое содержание. Не говоря уже о принципиальной недопустимости бросать этих детей на произвол судьбы, мы должны заботиться о них хотя бы в интересах общественной безопасности: воспитавшись на улице, те из них, которые не погибнут в жизненной борьбе, делаются профессиональными грабителями, убийцами.

Наши детские дома до сих пор очень плохо поставлены: дети в них почти не получают необходимого им трудового воспитания. Слабо налажено использование этих детей на работе по выходе их из домов. Между тем именно из этих домов должны бы в дальнейшем их развитии получиться те школы-коммуны, в которых мы представляем себе воспитание будущих поколений. Нам и теперь иногда приходится принимать в эти дома детей наиболее нуждающихся лиц, не могущих их содержать. Уже принят принцип платности воспитания в детских домах. Но пока нам приходится предпочитать коллективному воспитанию в этих домах индивидуальное семейное воспитание, и сейчас ведется политика разгрузки детей из домов с передачей их же-

лающим, которым за это предоставляется ряд льгот («патронирование»).

Городские советы «принимают меры по охране памятников старины и искусства»;

«содействуют развитию научных и культурно-просветительных учреждений и предприятий».

Характер и значение этих функций ясны без комментариев.

В области военной положение устанавливает такие функции.

Городские советы «проводят мероприятия по расквартированию воинских частей и обеспечению их коммунальными услугами в пределах действующих узаконений»;

«оказывают содействие мероприятиям, проводимым военным ведомством».

Уже из характера этих функций видно, что военное ведомство представляется как что-то особое, не объединяемое городским советом. Если взять для сравнения, примерно, соответствующие функции сельсоветов, мы найдем там и «ведение учета всех военнообязанных граждан», и «учет конского состава, повозок, упряжи, согласно существующих на этот предмет особых узаконений и правил», и «наблюдение за точным выполнением военнообязанными гражданами поверочных сборов», и т. п. Этим подтверждается наше предположение, что образовывать городскую часть в военном комиссариате незачем, так как последний может непосредственно обслуживать город наравне с уездом или губернией.

И, наконец, следует область национальная, в которой «городские советы принимают меры к обслуживанию национальных меньшинств применительно к их особенностям». В городе обслуживание нацменьшинств сильно затрудняется тем, что они не составляют

компактной массы, а обычно разбросаны территориально и относятся к самым различным социальным и производственным группам. Поэтому здесь перед советами ставится задача выявить все эти нацменьшинства, несколько выделить их из тех социальных и производственных групп, к которым они принадлежат, образовать из них некоторые новые объединения по национальному признаку.

Организация национальных школ, клубов, кружков сильно способствует такому выявлению и выделению национальностей. Разумеется, организация таких учреждений проходит не без некоторых трений с теми группами, к которым эти нацменьшинства по своему положению относятся, отчасти и к учреждениям, обслуживающим эти группы, так как вновь возникающие национальные учреждения нарушают установившуюся систему их работы. Поэтому обслуживание нацменьшинств в городах, в особенности там, где они не представлены большими по численности группами, только еще начинается, и нужно много усилий, чтобы дать этой работе нужный размах и должное направление.

Этой областью положение и заканчивает определение функций горсовета. Разумеется, горсоветы имеют и многие другие функции, которых нет в этом перечне. Самый перечень местами очень общ, не давая представления о конкретных функциях, местами слишком подробен, определяя детали выполнения.

Разумеется, это—только первая попытка определения функций, которая постепенно будет расширяться и уточняться. Пока же для такого расширения и уточнения слишком мало материалов, так как опыт работы советов только что начал накопляться и изучаться. К сожалению, развертывание работы горсоветов идет слишком медленным темпом, что в значительной сте-

пени объясняется организационными неувязками, на которых мы уже останавливались. Естественно, что такое медленное развертывание работы, надолго задержит и более точное определение компетенции горсоветов. Будем надеяться, что раз в основном задача разрешена правильно, направление дано, работа развертывается, она сама покажет, что̀ более всего мешает этому развертыванию.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ

ГОРОДСКОЙ БЮДЖЕТ

Вопрос о выделении городских бюджетов из общегубернских или общеуездных в последнее время значительно подвинулся вперед. В большинстве городов мы имели выделенные бюджеты в 1925/26 хозяйственном году. В 1926/27 году они выделяются уже почти во всех городах и городских поселениях.

Но выделение бюджета есть лишь часть общего вопроса организации городского бюджета. После выделения встает на очередь вопрос о составных частях этого бюджета, как доходной, так и расходной, вопрос о правах горсовета в отношении своего бюджета. При существующей системе организации самих горсоветов нельзя рассчитывать на скорое и благоприятное для городов разрешение этих вопросов. Таким образом, организация бюджета упирается в незаконченность организации горсоветов, в частности—их исполнительных органов, их исполнительных аппаратов.

Формально вопрос организации исполнительных органов уже разрешен, но фактически места чрезвычайно туго идут на выделение совершенно особого и самостоятельного исполнительного органа городских советов. Выделение же самостоятельного исполнительного аппарата—отделов горсовета—почти не начато еще и формально, тем более, что ему препятствует фактическое объединение руководства советов и исполкомов.

Прежнее положение о местных финансах, утвержденное еще в 1923 году, также устанавливало городские бюджеты, но отсутствие аппарата горсоветов сделало в этой части положение нежизненным, и городские бюджеты составлялись редко, да и там, где они составлялись, это составление было лишь формальностью, так как городской бюджет наравне с бюджетом уезда или губернии администрировался одним и тем же исполкомом, распорядителями и тех и других кредитов были одни и те же заведующие отделами. Такая практика осуждена новым положением о городских советах, но это осуждение не проведено по всей линии организации советов. Такую же половинчатость мы находим и в новом положении о местных финансах, проект которого пока только еще представлен на утверждение сессии ВЦИК'а. Мы здесь не будем говорить о положении о местных финансах, утвержденном союзным ЦИК'ом 25 апреля 1926 года, на котором мы несколько останавливались раньше; этот закон устанавливает лишь основы организации местных бюджетов. Ранее положения о местных финансах РСФСР совсем не было, а общесоюзное положение было более детальным.

Теперь эта детализация проводится самостоятельно каждой союзной республикой, в соответствии с ее особенностями. Впрочем большое количество вопросов, особенно в интересующей нас части разделения городских и уездных или губернских бюджетов, и положением РСФСР предоставляется усмотрению местных органов.

Положение о местных финансах (по проекту) устанавливает, что заведывание городскими финансами осуществляется городскими советами через финансовые отделы соответствующих исполнительных комитетов. О городских частях в финансовых отделах нет ни здесь, ни где-либо в других местах положения, на протяжении

всех его 6 печатных листов, ни звука. В этом отношении положение о местных финансах—шаг назад от годом ранее изданного положения о городских советах. Раз городскими финансами ведает городская часть финотдела, непосредственно подчиненная горсовету,—так и нужно было сказать в положении о местных финансах.

Отсутствие упоминания о городских частях есть, по нашему мнению, яркое доказательство начинающейся борьбы горсоветов с исполкомами за свою самостоятельность.

Положения о местных финансах, и союзное и РСФСР'овское, совсем не упоминают о районных бюджетах в городах. Фактически такие бюджеты, конечно, имеются почти всюду, где есть районные советы. Отсутствие законодательной регламентации бюджетных прав этих советов, конечно, мешает развитию их деятельности.

Хотя по положению о городских советах последние «утверждают» городские бюджеты, тем не менее съезды советов уезда, губернии, области и т. д. также «утверждают» своды всех местных бюджетов, в том числе, следовательно, и уже утвержденных горсоветами городских бюджетов. Кроме того, утвержденные горсоветами бюджеты рассматриваются, в порядке надзора, соответствующими исполнительными комитетами (для безуездных городов—уездными или окружными) как с точки зрения соответствия их действующим узаконениям, так и по существу. Те же съезды советов и исполнительные комитеты утверждают и сводные отчеты по выполнению всех местных бюджетов. Говорить в этих условиях об «утверждении» горсоветами своих бюджетов несколько рискованно.

Перечень функций горсоветов в отношении городских бюджетов сравнительно с данными нами по положению

о городских советах в положении о местных финансах значительно конкретизирован и уточнен. Однако новых моментов в нем мало. Сюда относятся прежде всего указания, что горсовет утвержденный им городской бюджет, а равно и отчет по исполнению бюджета должен представлять в соответствующий исполнительный комитет; затем, общий пункт о праве «рассмотрения и решения, на основе существующего законодательства и постановлений соответствующих съездов советов, вопросов в области местных финансов, касающихся городского поселения»; и еще «разрешение вопросов об отсрочке, рассрочке, сложении и возврате сумм неналоговых доходов местного значения, поступающих в бюджет городского поселения, а также об отсрочке, рассрочке, сложении и возврате сумм по местным налогам и сборам, полностью поступающим в городской бюджет».

Из функций съездов советов и исполнительных комитетов в отношении городских бюджетов, кроме указанных выше, нужно отметить еще «утверждение распределения доходов и расходов между уездом, городами и волостями» (уездные и соответствующие им съезды советов); «установление перечня допускаемых к введению местных налогов и сборов, надбавок к государственным налогам и сборам и предельные ставки и нормы по ним» (уездные съезды советов в отношении всех городов на территории уезда); «утверждение размера отчислений в уездный или соответствующий фонд регулирования от доходов наиболее мощных административно-территориальных единиц на территории уезда, а также размера пособий из указанного фонда маломощным единицам» (уездный съезд); «распределение местных имуществ и предприятий между уездом, городами и волостями на территории уезда» (уездные или им соответствующие исполнительные комитеты); «общее наблюдение за испол-

нением местных бюджетов уезда» (уездные исполнительные комитеты); «общий надзор за взиманием местных налогов и сборов на территории уезда» (уездные исполкомы). Соответствующие функции вышестоящих исполкомов перечислять не будем.

Здесь важно отметить одну деталь, имеющую большое организационное значение. В бюджетном отношении все безуездные города подчинены непосредственно уезду, а не своему волисполкому. Действительно, волостные и им соответствующие исполнительные комитеты по положению о местных финансах не имеют совершенно никаких функций в отношении находящихся на их территории горсоветов. Уисполкомы распределяют имущество между уездом, городами и волостями уезда; уездные съезды советов—доходы и расходы между этими же единицами; только уисполком может в порядке надзора рассматривать бюджеты всех городов на территории уезда. Такие отношения отвечают положению о горсоветах, устанавливающему, что «городские советы ответственны перед вышестоящими съездами советов и их исполнительными комитетами», но не отвечают обычному фактическому положению дела. Последнее чаще всего объясняется опять-таки персональным объединением руководства горсоветом и исполнительным комитетом волости. Впрочем, как уже отмечалось выше, упомянутая статья положения о городских советах не отвечает не только фактическому положению, когда все горсоветы подчинены не высшим, а соответствующим съездам советов и их исполнительным комитетам, но и примечанию к этой же статье, указывающему, что горсовет «в случае несогласия с постановлением исполнительного комитета вправе передать вопрос в вышестоящий исполнительный комитет, не приостанавливая самого решения исполнительного комитета». Как раз такими же

правами пользуется и уездный исполнительный комитет в отношении постановлений губисполкома. Такие отношения есть отношения подчинения.

Перейдем непосредственно к составным частям бюджета, начав с доходов. Положение содержит довольно подробный перечень этих доходов. Сюда относятся доходы:

а) от жилых строений, торгово-промышленных и складочных помещений, крытых рынков и прочих строений в городах, находящихся в распоряжении городских советов;

б) от городских земель, садов, огородов, лесов местного значения, переданных городам, рыбных ловель, пристаней и прочих доходных частей городских хозяйств;

в) от мест под торговлю на площадях, базарах, улицах, бульварах, на береговой полосе (бичевник) и пр.;

г) от коммунальных промышленных и торговых предприятий как состоящих на местном бюджете, так и переведенных на начала коммерческого или хозяйственного расчета;

д) от реализации фондов городского значения;

е) от ренты с городских земель, на основании особых о том узаконений;

ж) от учреждений и мероприятий, содержание и осуществление которых отнесено на городской бюджет;

з) от продажи негодного городского имущества;

и) все отчисления в местные средства от поступающего в пределах города, налога с имуществ, переходящих в порядке наследования или дарения;

к) отчисления от чистой прибыли госстраха в устанавливаемом соответствующим исполнительным комитетом размере;

л) судебная пошлина по делам, подлежащим рассмотрению в городских народных судах;

м) надбавки к поступающему в пределах города государственному промысловому налогу, к цене патентов на право продажи питей и табачных изделий и государственному подоходному налогу, к судебной пошлине и плате, взимаемой городскими народными судами за засвидетельствование копий, подписей и т. п. (при этом часть надбавок к государственному промысловому и подоходному налогам может быть передана в бюджет уезда, губернии и т. п. по постановлениям соответствующих исполкомов);

н) нижеследующие местные налоги и сборы: 1) налог со строений, 2) налог с транспортных средств, 3) налог со скота, 4) сбор за ветеринарно-санитарный осмотр скота и сырых животных продуктов, 5) налог с посетителей публичных зрелищ и увеселений и 6) целевой квартирный налог.

Положение очень подробно останавливается на налоговой части доходов, в особенности по местным налогам, устанавливая принципы определения размеров налога, категорий плательщиков или освобожденных от налога, предельно допустимые ставки (максимальные). Подробное перечисление всех этих условий в настоящей работе не является необходимым, так как оно не содержит в себе новых организационных моментов.

Обратимся к расходной части городского бюджета. Сюда отнесены:

а) содержание городских советов и их президиумов, а также городских исполнительных комитетов и их отделов, где таковые образованы согласно действующим узаконениям. Здесь подчеркивается линия, что горсоветы отделов иметь не могут, что иметь отделы — прерогатива только исполнительных комитетов. Мы уже ранее устанавливали несостоятельность этой точки зрения. Здесь она привела даже к полному игнорированию

той части положения о городских советах, которая говорит об организации при них коммунальных отделов. Последние совсем не нашли себе здесь места; расходы на них формально совсем не предусмотрены положением. Точно так же и все городские части оказались на бюджете не горсовета, а исполнительных комитетов, что также прямо противоречит положению о городских советах: «по отделам составляется отдельный хозяйственный план и отдельная смета, входящая как часть в особый городской бюджет» (ст. 19).

б) по содержанию в городах народных судов, их особых сессий по трудовым делам и участковых народных следователей, а также по выдаче установленного законом вознаграждения народным заседателям, свидетелям и экспертам;

в) по содержанию в городах советской рабоче-крестьянской милиции, органов уголовного розыска и арестных домов;

г) по содержанию в городах коммунальных зданий, имуществ и предприятий;

д) по городскому благоустройству и противопожарной охране;

е) по организации, оборудованию и содержанию в городах профессионально-технических школ низшего типа, обслуживающих преимущественно городское население, и краткосрочных курсов, а также по внешкольному профессионально-техническому образованию;

ж) по организации, оборудованию и содержанию городских школ I ступени, школ II ступени, школ семилеток и девятилеток, детских домов и колоний, детских садов, площадок и очагов, школ подростков и других учреждений по социальному воспитанию;

з) по организации, оборудованию и содержанию городских библиотек, народных домов, клубов, студий,

школ по ликвидации неграмотности и малограмотности, в том числе среди допризывников, школ для взрослых и школ политграмоты;

и) по содержанию музеев, картинных галерей, театров, студий, выставок, архивов, а равно по организации экскурсий и прочих культурно-просветительных мероприятий;

к) по устройству, оборудованию и содержанию городских больниц, лечебниц, амбулаторий, врачебных и фельдшерских пунктов и пунктов скорой помощи;

л) по охране материнства и младенчества и по охране здоровья детей в городах;

м) по санитарным, санитарно-техническим, санитарно-просветительным и санитарно-статистическим мероприятиям городского значения;

н) по предупреждению социальных и заразных болезней и по борьбе с ними в городах;

о) по содержанию городских инвалидных учреждений, по обучению инвалидов и по выдаче пенсий и пособий проживающим в городах инвалидам войны, их семьям и семьям погибших на войне;

п) по борьбе с нищенством и проституцией в городах;

р) по субсидированию местных органов взаимопомощи в городах;

с) по содержанию ветеринарных лечебных заведений и борьбе с заразными болезнями домашних животных в городах.

Выше, в обзоре функций горсоветов, значение и характер всех этих мероприятий были освещены. Проект дает еще право соответствующим исполнительным комитетам при достаточной мощности бюджетов городских поселений расширять этот перечень расходов, относя на городской бюджет и другие расходы по находящимся в городах учреждениям и осуществляемым

на территории городских поселений мероприятиям. Поэтому важно установить, какие дополнительные расходы отнесены на местные средства по другим бюджетам.

На содержании городских частей в отделах исполнительных комитетов мы уже останавливались. Кроме того, на уездный бюджет относятся расходы:

а) по перевыборам советов. Очевидно, часть таких расходов по перевыборам самого горсовета последний будет нести, хотя бы соответствующей статьи в его расходных сметах и не было. Сюда относятся: печатание именных избирательных повесток, содержание помещений для избирательных собраний и т. п.;

б) устройство, оборудование и содержание домов матери и ребенка, родильных приютов, учреждений по борьбе с социальными болезнями. Эти учреждения чаще всего имеют именно городской характер.

Затем несомненно будут расходы сельскохозяйственного характера, кроме ветеринарии (которая имеется в перечне), так как все эти расходы перевести на хозяйственный расчет нельзя: ведь город будет не только организовывать свои сельскохозяйственные предприятия, но и содействовать постановке на большую высоту сельскохозяйственного производства других учреждений и частных лиц. Ведь горсовет является и административно-территориальной единицей со всеми обязанностями последних, поэтому у него неизбежны расходы по содержанию агрономических, прокатных и случных пунктов, опытных полей, рассадников и других опытно-показательных учреждений городского значения.

Из расходов, относимых положением на губернский бюджет, можно также выделить некоторые расходы как имеющие значение для городских советов.

Сюда относятся: расходы по содержанию профессионально-технических учебных заведений среднего типа,

сверх принятых на государственный бюджет; по осуществлению некоторых общих мероприятий культурно-просветительного характера (переподготовка, учительские конференции и т. п.); по организации, оборудованию и содержанию психиатрических, а также других социальных лечебных учреждений: хирургических, глазных и др.; по содержанию курортов, здравниц, санаторий, бактериологических институтов и лабораторий; по содержанию метеорологических учреждений; по гидротехническим, осушительным, обводнительным и прочим мелиоративным работам; по борьбе с вредителями сельского хозяйства; по просветительно-агрономической пропаганде (выставки, курсы и проч.); по участию в организации общественных работ, предприятий и трудовых коллективов безработных, общежитий и столовых для безработных; по квартирному довольствию войск.

Интересно отметить, что, допуская расширение расходной части городских бюджетов другими мероприятиями, отнесенными проектом к бюджету соответствующих и вышестоящих исполнительных комитетов, проект не допускает такого же увеличения и доходной части, кроме только установления различных размеров надбавок к некоторым государственным налогам и различного размера сумм отчислений из прибыли госстраха. Поэтому необходимо просмотреть, какие из доходов, передаваемых проектом на другие бюджеты, могли бы быть в дальнейшем переданы городам. Сюда относятся:

а) доходы от недр земли, включенные в уездный бюджет, хотя эту доходную статью можно считать включенной и в городской бюджет в числе «прочих доходных статей городских хозяйств», в проекте не поименованных;

б) доходы от хозяйственных лесных разработок, производимых земельными органами, включенные в уездные и губернские бюджеты. Этот доход также можно считать включенным в городской бюджет в общей сумме доходов «от лесов местного значения, переданных городам»;

в) отчисления от прибылей, поступающих в доход казны с промышленных предприятий общегосударственного значения, переданных в порядке мандатного управления в ведение местных советов и их органов. Поскольку положение о городских советах включает в число их функций «управление предприятиями, подведомственными высшим органам, по уполномочию последних», постольку нет оснований не включать соответствующих указаний и по бюджету горсовета, с тем, разумеется, что передаваться по мандату могут не только предприятия общегосударственного, но и местного значения (более чем городского);

г) отчисления от чистой прибыли государственных органов по заготовительным операциям в пределах города. Заготовительные операции в городе вызывают необходимость в некоторых дополнительных расходах городского бюджета—оборудование и содержание подъездных путей и т. д. Поэтому часть таких прибылей должна бы итти и в городской бюджет;

д) надбавка к нотариальному сбору в городе. Теперь вся эта надбавка поступает в губернский бюджет;

е) местный налог с грузов, привозимых и вывозимых по железнодорожным и водным путям сообщения. Налог имеет своей целью содержание в исправности подъездных путей к железнодорожным станциям и пристаням. Но это—задача как раз городов, где эти станции и пристани расположены. Таким образом, было бы целе-

сообразно передавать этот налог непосредственно городским советам;

ж) сбор со сделок, совершаемых или регистрируемых на бирже. Сбор полностью поступает в губернские бюджеты.

Разумеется, передача некоторых доходов, не имеющих ярко выраженного городского характера, в губернский или иной бюджет имеет регулирующее значение, и поэтому принципиально против такой передачи возражать нельзя. Но на регулировании нам еще придется остановиться в дальнейшем.

Теперь остановимся на некоторых доходных и расходных статьях, общих всем местным бюджетам. К доходам такого рода относятся:

а) остатки бюджетных средств от предшествующего бюджетного года;

б) недоимки прошлого года по налоговым и неналоговым доходам;

в) прибыль от участия в местных акционерных банках, обществах, товариществах;

г) пособия, поступающие в порядке долевого участия государства в расходах местных советов, а равно и другие воспособления из государственных средств;

д) поступления из специальных фондов и капиталов, а также целевые взносы разных учреждений и организаций;

е) поступления по займам, заключаемым для нужд данного местного бюджета;

ж) поступления из местных фондов регулирования.

Кроме того, в городские бюджеты поступают отчисления от единого сельскохозяйственного налога с лиц, занимающихся сельским хозяйством на землях в пределах городской черты, при чем процент отчислений

не может быть менее 40 и устанавливается соответствующим исполнительным комитетом.

Особо проект указывает, что участие в образовании местных акционерных банков, обществ и товариществ допускается лишь при наличии на то свободных средств. Воспособление из государственных средств обычно назначается в порядке субвенции, т.-е. участия государства в некоторых местных расходах: по содержанию учительского, медицинского и агрономического персонала, на школьное, больничное и дорожное строительство и др. При этом обычно субвенция отпускается только на содержание персонала и на строительство в сельских местностях, а из городов—только в более мелких. И размеры субвенции и самое их назначение различны для отдельных губерний, в зависимости от экономической мощности их бюджетов. В пределах губерний и уездов эти размеры также могут изменяться постановлениями местных исполнительных комитетов.

Кроме субвенций, в отдельных случаях, при полной невозможности покрыть дефициты по какому-либо местному бюджету, он покрывается из государственных средств в порядке дотации. Еще в более редких случаях назначаются специальные целевые ассигнования на проведение тех или иных мероприятий. Но во многих национальных областях и республиках на государственный бюджет переводится содержание многих учреждений, в других районах содержимых по местному бюджету. Сюда же следует отнести и возмещение из государственных средств некоторых, произведенных за счет местных бюджетов, расходов: по освещению, водоснабжению, ассенизации и очистке дымовых труб, по кадровым частям и учреждениям Красной армии и постоянному составу территориальных частей, по войскам ГПУ и по конвойной страже; в некоторых случаях воз-

мещается часть расходов по выдаче пенсий инвалидам войны, их семьям и семьям погибших на войне.

По специальным фондам и капиталам обычно поступают в местные бюджеты суммы из фондов рабоче-кооперативно-жилищного строительства, из фонда имени В. И. Ленина помощи беспризорным детям, из различных промышленных фондов, из республиканских и местных дорожных фондов, из коммунального фонда, из специальных капиталов жилищного фонда и других фондов, образованных в государственном или местном масштабе. Кроме того, в местный бюджет зачисляются целевые пособия на содержание ведомственной милиции (промышленной и т. п.) и целевые взносы других учреждений и предприятий.

Особое место в системе местных фондов занимают фонды регулирования. Кроме общереспубликанских фондов регулирования, которые составляются за счет некоторой части надбавок к налогам, и вообще государственных средств, местным исполнительным комитетам предоставляется право образовывать местные фонды регулирования «в случае, если в результате распределения доходов и расходов между отдельными бюджетами... не представляется возможным устранить резкую разницу в удовлетворении потребностей населения по отдельным бюджетам». Все фонды образуются путем отчислений от доходов мощных бюджетов, включая и городские, и предназначаются исключительно на оказание воспособления маломощным бюджетам и на усиление фондов регулирования нижестоящих, экономически слабых единиц. Однако для городов воспособления из фонда регулирования назначаются лишь в исключительных случаях, с разрешения вышестоящих исполнительных комитетов, «при крайней маломощности их бюджетов». Установление, из каких бюджетов должны произво-

диться отчисления в фонды регулирования и какие получают воспособления из этого фонда, предоставляется вышестоящим исполнительным комитетам. Закон, однако, ограничивает размеры отчислений в фонды регулирования: эти отчисления не могут быть выше половины суммы предоставленных данному бюджету отчислений от государственных налогов и доходов и надбавок к ним. Самые размеры фондов определяются мощностью соответствующих бюджетов и степенью нуждаемости маломощных бюджетов.

Вследствие совершенно особого места, которое занимают городские бюджеты в системе местных бюджетов, было бы целесообразно выделить еще городские фонды регулирования. Однако положительное разрешение этого вопроса приводит к организации каких-то новых органов, объединяющих все города в пределах уезда, округа, губернии и т. п., приводит к некоторому подчинению безуездных городов уездным, уездных—губернским городам и т. п. Хозяйственная целесообразность такой организации тем не менее очевидна.

Переходим к общим расходам всех местных бюджетов. Это—расходы:

а) на погашение займов, поступивших в доход данного местного бюджета, и уплату процентов по ним;

б) на возврат сумм, ненадлежаще поступивших в доходы данного бюджета в предшествующем году;

в) отчисления в специальные фонды и капиталы на основании действующих узаконений;

г) на покрытие задолженности предшествующего года;

д) по участию в образовании местных акционерных банков, обществ и товариществ (паи, акции и проч.);

е) отчисления в фонд регулирования.

Сверх этих расходов, как необязательных, советам предоставляется право включать в расходные части бю-

джетов ассигнования на покрытие непредвиденных расходов, в размере не свыше 3% общей суммы расходов по каждому бюджету. Характер всех этих расходов ясен из всего того, что выше говорилось о соответствующих доходных статьях.

Кроме того, по проекту, по соответствующим местным бюджетам учитываются *загранично* ассигнования из фондов на оказание лечебной помощи застрахованным. Эти ассигнования учитываются по отдельным сметам, прилагаемым к бюджету. Таким же образом учитываются и специальные средства учреждений, состоящих на местном бюджете (например плата за обучение детей в школах и т. п.).

Проект особо подчеркивает, что съезды советов и сессионные заседания исполнительных комитетов при утверждении бюджетов и сводов нижестоящих бюджетов «рассматривают таковые не только с точки зрения соответствия их действующим узаконениям, но и по существу, внося в них, в случае надобности, дополнения и изменения, необходимые по соображениям как целесообразности, так и для полного сбалансирования доходной и расходной частей бюджетов». Этим подчеркивается наш вывод, что все местные органы только составляют свои бюджеты, а утверждение их принадлежит центральным государственным органам.

В порядке выполнения бюджета «местные финансовые органы открывают соответствующим отделам исполнительного комитета и городским советам кредиты». Из сделанных в начале главы сопоставлений видно, что горсовет в свое непосредственное распоряжение получает лишь кредиты на свое содержание, а все остальные кредиты открываются в распоряжение соответствующих отделов исполнительного комитета, и распорядителями этих кредитов являются заведующие этими отделами.

Однако в порядке местных распоряжений возможно установить, что распорядителями кредитов по городскому бюджету являются не заведующие отделами, а их заместители—заведующие городскими частями. Это тем проще, что обычно и заместители заведующих отделами являются, наравне с заведующими, распорядителями кредитов по отделу.

Важно отметить, что проект положения о местных финансах устанавливает, что передвижение кредитов в пределах одного и того же раздела допускается в исключительных случаях, по особому в каждом отдельном случае постановлению городского совета. Как известно, положение о городских советах предоставляет еще право передвижения кредитов в пределах одного и того же параграфа, в размерах не более 25% всей данной статьи, президиумам городского совета и городским исполнительным комитетам. Таким указанием ставится ограничение свободному распоряжению горсоветами (в пределах действующих узаконений) городскими средствами.

Отметим еще указание проекта, что дополнительно выявленные в течение года новые доходы, в размерах не менее 50%, должны составлять свободную наличность (резерв) средств по данному бюджету, и только остальная половина может быть расходуема на новые потребности.

Проект категорически запрещает всем органам расходовать непосредственно полученные ими налоги и сборы, суммы неналоговых доходов и всякого рода иные суммы, подлежащие зачислению в доходы местного бюджета; все такие суммы должны сдаваться в кассы Наркомфина, при чем при отделах исполнительных комитетов и при крупных учреждениях, имеющих значительные денежные обороты, могут учреждаться приписные кассы Наркомфина, содержащиеся на средства

соответствующих местных бюджетов. Этот порядок, конечно, не распространяется на предприятия, переведенные на коммерческий или хозяйственный расчет.

В связи с организацией городских бюджетов часто ставится вопрос: содержится ли город за счет деревни или наоборот? Материалов для разрешения этого вопроса недостаточно, да и ответ, очевидно, будет различен для разных городов. Кроме того, он никогда не будет совершенно точен. Городские предприятия и учреждения в значительной части, но в очень различной степени, обслуживают одновременно город и уезд. Городская торговля, даже розничная, в значительной части идет за счет деревенских покупателей. В городских школах специального и повышенного типа учатся и городские и деревенские дети. Только в городе крестьяне могут найти специальную, квалифицированную медицинскую, агрономическую, юридическую и т. п. помощь. Ясно, что город в своем бюджете имеет много крестьянских грошей, но на эти гроши содержатся учреждения, которыми пользуется то же крестьянство. Распылив эти средства по волостным бюджетам, мы не могли бы дать крестьянству той квалифицированной помощи, которую оно имеет в городе, так что вопрос сводится к передаче таких средств не в волостные, а в уездный бюджет. Но такая передача городских учреждений уездному или губернскому исполнительному комитету вряд ли улучшит деятельность таких учреждений, а с другой стороны, оттеснит на задний план городской совет, со стоящими за ним пролетарскими массами, широкое вовлечение которых в работу совета есть лучшее средство устранения недостатков нашего государственного аппарата, всех наших учреждений. Крестьянство, разумеется, имеет гораздо меньшую возможность массовой работы в таких, находящихся в городе, учреждениях. Поэтому

нашей задачей должна быть не передача городских учреждений, частично обслуживающих уезд, уездному исполнительному комитету, а обратная—дальнейшая передача городам таких учреждений и предприятий. От такой передачи их работа только выиграет, потому что они теснее будут связаны с пролетарскими массами города.

ГЛАВА ВОСЬМАЯ

ГОРОДСКИЕ ЗЕМЛИ

Городское землепользование в основном регулируется Земельным Кодексом 1922 года, где есть особый раздел о городских землях. Основные положения Кодекса устанавливают только три вида землепользователей, получающих землю непосредственно от государства, при чем все остальные земли находятся в непосредственном распоряжении Наркомзема и предоставляются им в распоряжение всякого рода других землепользователей. Непосредственно же, на основании самого закона, земля предоставляется: а) трудовым земледельцам и их объединениям, б) городским поселениям и в) государственным учреждениям и предприятиям. Как непосредственные держатели государственных земель, городские поселения получают право передачи этих земель от своего имени всякого рода учреждениям, лицам и объединениям.

Раздел о городских землях Кодекса ограничивается почти исключительно вопросами ограничения городских земель от других, соседних. Порядки же землепользования внутри городской черты определяются особым законом «о земельных распорядках в городах», утвержденным ВЦИК'ом от 13 апреля 1925 года.

Городские земли, находящиеся в пользовании какого-либо города, являются одним сплошным куском терри-

тории, отграничиваемой от смежных земель, так называемой «городской чертой». Городской чертой, по Кодексу, признана «наружная граница земель как застроенных, так и незастроенных, состоявших в заведывании городского совета к 1 августа 1922 года, а также примыкающих к городской границе бывших городских земель, если они не находятся в фактическом пользовании крестьянского населения или рабочих организаций». Все земли внутри этой черты включаются в состав городских земель, совершенно независимо от того, в чьем фактическом пользовании они находятся и в чьем владении были эти земли раньше. Если бывшие городские земли окажутся в отдельных кусках вне городской черты,—они в состав городских земель не включаются, в чьем бы пользовании они ни находились; если же эти земли примыкают к таким образом проведенной границе, они включаются в состав городских земель, если только не находятся в фактическом пользовании крестьянства или рабочих организаций. Следовательно, те из таких бывших городских земель, которые находились или находятся в пользовании Наркомзема и других учреждений, переданы им в аренду, включаются в состав городских земель. В этом случае городская черта проводится по внешней границе таких земель.

Если же к городской границе примыкают земли государственного фонда, находящиеся в непосредственном пользовании Наркомзема и в арендном—других землепользователей,—эти земли, если они ранее не были городскими, в состав городских не включаются и теперь.

Здесь особенно важен и интересен вопрос, что считать под «заведыванием городского совета». Особая инструкция Наркомзема и Наркомвнудела от 18 июля 1923 года по применению постановлений Земельного Кодекса о городских землях детально разъясняет этот во-

прос. «К числу освоенных городом земель,—говорится в этой инструкции,—фактически находящихся в распоряжении городских советов и подлежащих включению в действующую городскую черту, относятся земли, предоставляемые в пользование населению, различным объединениям или учреждениям по распоряжению горсовета или его органа—отдела местного коммунального хозяйства, а также земли, облагаемые городскими налогами и сборами до 1 августа 1922 года».

Включаются в состав городских земель и такие земли внутри городской черты, которые находились в непосредственном пользовании земельных органов (сады, огороды и т. п.). Точно так же не подлежат включению в городскую черту «городские земельные участки, предоставленные или предоставляемые городским жителям для сельскохозяйственного использования по распоряжению городских органов, а равно земли, фактически используемые городским населением под сельскохозяйственные промыслы, посевы, сенокосы, огороды, при условии, что эти земли не были предоставлены в трудовое пользование до 1 августа 1922 года в порядке землеустройства».

Во всех этих распоряжениях можно отметить два неясных места. Никаких специально городских органов до нового положения о городских советах не было, так как существовавшие горсоветы обслуживались отделами волостного, уездного или губернского исполнительного комитета. При этом некоторые из них, в целях концентрации сельского хозяйства в одном органе, в составе коммунальных отделов никаких земельных отделений не организовывали, и города в этом отношении обслуживались общим аппаратом земельного отдела. Между тем признаком «заведывания городским советом» ставится именно известное отношение к таким землям ка-

ких-либо городских органов, которые противопоставляются замельным. В большинстве же городов горсоветов и совсем не было.

Вторая неясность касается трудового землепользования внутри городской черты. Земли трудового землепользования не подлежат включению в городскую черту, но земли, ограничиваемые этой чертой, должны быть одним сплошным куском. Очевидно, при некоторых условиях необходимо признать городскими землями и земли трудового землепользования, хотя бы они и были отведены в общем землеустроительном порядке. Впрочем, последний вопрос, хотя и не вполне ясно, разрешается той же инструкцией: «отдельные участки, окруженные землями, которые включены в городскую черту... в чьем бы пользовании или заведывании они ни находились, считаются также включенными в городскую черту».

Очень важен вопрос о включении в городскую черту сельских поселений, непосредственно примыкающих к городам. Та же инструкция разрешает вопрос так, что такие сельские поселения «считаются в своей усадебной оседлости вошедшими в городскую черту, если: а) они состояли в таковой до 1917 года и горсоветы считают необходимым сохранить их в городской черте, или б) если эти усадебные земли фактически вышли из управления волсоветов и перешли в ведение горсоветов к 1 августа 1922 года». Таким образом, в городскую черту включается не все землепользование таких селений, а только усадебная оседлость, т.-е. селитебная часть. Земли же сельскохозяйственного значения, состоящие в пользовании населения таких поселений, остаются в ведении соответствующих волисполкомов, если только эти земли не входили ранее в состав городских земель (земли бывших мещан, городских хле-

бопашцев, городских церквей, городские выгоны, и т. п.) и если не были, в последнем случае, кроме того, предоставлены населению в порядке землеустройства в трудовое пользование. Как мы увидим далее, это не разрешает всего вопроса в целом. С наличием в составе городских земель и земель трудового землепользования мы неизбежно встретимся хотя бы в новых городах, образование которых еще не влечет за собой ликвидации имевшихся здесь земельных обществ.

У нас остались еще земли, состоящие в фактическом заведывании городских советов или городских органов, но находящиеся вне городской черты. Та же инструкция устанавливает, что эти земли хотя и остаются в пользовании городских органов, но в городскую черту не включаются и входят в состав волостей.

До сих пор во многих городах городская черта еще не проведена. Особое постановление ВЦИК'а и СНК от 7 декабря 1925 года определило предельным сроком установления городской черты для всех городов РСФСР 1 января 1929 года. Большие задержки в установлении городской черты объясняются прежде всего возражениями со стороны землепользователей, земли которых, полностью или частично, включаются в городскую черту. Случаи определения городской черты без проведения ее в землеустроительном порядке (закон допускает ее определение в порядке земельной регистрации, если не будет возражений заинтересованных землепользователей) крайне редки.

Земельный Кодекс и упоминавшаяся выше инструкция Наркомзема и Наркомвнудела устанавливают также порядок изменения утвержденной городской черты «в интересах расширения города». Инструкция устанавливает такие случаи расширения:

«а) в связи с ростом количества городского населения и необходимостью расширения селитебной площади для удовлетворения жилищной нужды;

б) в целях поднятия городского благоустройства путем расширения зеленой зоны, устройства парков, создания необходимых сооружений, связанных с водоснабжением, освещением, канализацией и прочими мероприятиями благоустройства;

в) в случаях развития застройки прилегающих к действующей городской черте земельных участков, приобретающих характер пригорода».

При этом особо подчеркивается, что «расширение городской черты не может быть допускаемо в целях увеличения городского арендного фонда для сельскохозяйственного использования».

Этими указаниями, однако, не разрешается вопрос о включении в состав городских земель и некоторых земель трудового землепользования, так как при расширении городской черты всегда приходится захватывать ближайшие к городу селения вместе с их землепользованием, вкрапленным отдельными частицами в общий земельный массив.

Земельный Кодекс указывает, что земли за пределами городской черты, состоящие в сельскохозяйственном пользовании городских жителей и им, законно предоставленные, остаются в их пользовании, при чем в отношении землепользования эти жители объединяются в земельные общества.

Но земли за пределами городских земель входят в состав волостей. Таким образом, земельные общества из городских жителей также должны быть причислены к соответствующим волостям и получать всяческие указания и распоряжения по вопросам земельных обществ от этих волисполкомов. В то же время они, как городские жители, выбирают депутатов в городской совет,

а к организации волисполкомов не имеют никакого отношения, так как города (тем более уездные или губернские) на волостных съездах советов не участвуют. Как мы уже указывали, все же неизбежно наличие земель трудового землепользования и внутри городской черты. Получается, что часть трудовых земель находится в городе, часть в волости, а земельное общество, пользующееся этими землями, подчиняется одновременно и горсовету и волисполкому.

Земельный Кодекс предоставляет еще городским советам право, независимо от установления новой городской черты, составлять планы и правила застройки земель, находящихся за городской чертой, «в целях предупреждения неправильной застройки земель, могущих современем войти в черту города».

Со дня утверждения таких планов и правил и предъявления их населению воспрещается возведение новых построек, нарушающих эти планы и правила, за исключением временных и летних, а также расширение существующих построек.

Здесь горсовету предоставляются некоторые права в отношении населения, живущего вне города.

Рассмотрим бегло основные части положения о земельных распорядках в городах. Статья первая этого положения говорит: «Все земли в пределах городской черты, с лесами и зелеными насаждениями, на них находящимися, недра городских земель, береговая полоса и водные пространства в пределах этой черты, в чьем бы пользовании они ни находились, за исключением земель, изъятых в порядке ст. ст. 2, 4 и 35-й настоящего положения, находятся в непосредственном ведении исполнительных комитетов в лице их органов местного хозяйства». Формулировка несколько устаревшая, так как положение было принято 13 апреля

1925 года, ранее последнего положения о городских советах.

Статья 4-я устанавливает, что изъятие новых участков (кроме указанных в ст. 2) городской земли может производиться только по соображениям государственной необходимости особыми постановлениями ВЦИК'а и СНК. 35-я статья устанавливает порядок таких новых изъятий—соглашение заинтересованных ведомств с губисполкомом. Более важное практическое значение имеет ст. 2-я, устанавливающая ряд изъятий в порядке самого закона. Согласно этой статьи, признаются изъятыми из непосредственного ведения городских органов фактически находящиеся в непосредственном ведении соответствующих наркоматов:

а) земли, занятые железнодорожными путями и станционными сооружениями, а также непосредственно связанными с этими путями складочными помещениями, мастерскими, жилыми помещениями и т. п.;

б) территории морских торговых портов, если их изъятие произведено на основании специальных по этому вопросу узаконений, а также земли под искусственными сооружениями водного транспорта, как-то: верфями, маяками и т. п.;

в) земли, занятые пристанями, обслуживающими речное судоходство, находящиеся в непосредственном ведении Наркомпути СССР, в пределах и на основаниях, определяемых специальными законами о пользовании береговой полосой внутренних водных сообщений;

г) земли под постоянными сооружениями водного междугородского транспорта, как-то: каналами, шлюзами, затонами, плотинами и другими гидротехническими сооружениями;

д) земли, занятые разработками недр, имеющими общегосударственное значение и производимыми со-

ответственными органами ВСНХ (горной промышленности);

е) судоходные, водные пространства (речные, морские и озерные), в отношении нужд транзитного транспорта;

ж) все земли, занятые сооружениями, непосредственно связанными с задачами военной и военно-морской обороны, по списку, устанавливаемому по соглашению НКВД РСФСР с уполномоченным Реввоенсовета СССР при Совнаркоме РСФСР.

Кроме того, особыми правилами определяются условия пользования городскими землями, занятыми оборонительными сооружениями и примыкающими к ним, а также об управлении землями, закрепленными за курортами общегосударственного и местного значения.

Тем не менее и в отношении изъятых из непосредственного ведения горсоветов земель органы, в ведении которых такие земли находятся, обязаны согласовывать вопросы благоустройства, связанные с этими землями (противопожарные, санитарные мероприятия, вопросы планирования, устройства подъездных путей и т. п.), с городскими органами.

Всякие разногласия горсовета с ведомствами о составе и границах изъятых земель разрешаются соглашением НКВД РСФСР с соответствующими наркоматами.

Земли, находящиеся в непосредственном распоряжении горсоветов, или используются органами местного городского хозяйства непосредственно или предоставляются учреждениям, предприятиям и организациям, государственным и общественным, кооперативным и частным, а также отдельным лицам, или же предоставляются в бесплатное общественное пользование.

В отношении предоставленных учреждениям, предприятиям и т. п. городских земель существует ряд ограничений права горсоветов распоряжаться такими зем-

лями по своему усмотрению (например, земельные участки под строениями, специально приспособленными под лечебно-санитарные учреждения, не могут быть изъяты из ведения органов здравоохранения без согласия Наркомздрава; земельные участки под дворцы труда профсоюзов предоставляются бесплатно и т. д.).

Отсюда видно, что одни земельные участки из городских земель предоставляются в силу требований закона или по распоряжениям ВЦИК и СНК, другие—по постановлениям местных органов власти или же по договорам, заключенным городскими коммунальными отделами с землепользователями.

Все городские земли в целом, используемые горсоветом, делятся на: а) земли селитебные, б) земли общего пользования и в) городские угодья. Рассмотрим отдельно состав и значение той или иной категории городских земель.

Начнем с селитебных земель. Вопрос этот сводится собственно к планировке города. При этом уже застроенные участки, считая в них как земли под постройками, так и земли для обслуживания этих построек, закрепляются в пределах их фактических границ, а обращаемые вновь под застройку (а также и находящиеся под разрушенными постройками) разбиваются на участки согласно проекту распланировки.

Однако, если уже застроенные участки превышают в полтора и более раза устанавливаемую особым порядком (согласно инструкции НКВД) норму селитебно-строительных участков для данного города, излишки горсоветом могут быть изъяты от владельцев или пользователей построек.

Расширение и исправление расположения площадей, улиц и других мест общественного пользования и прокладка новых проездов производятся в порядке

распланировки. Для этого городским советам дается право исправлять границы застроенных участков или проездов, если эти границы искривлены, изломаны или представляют другие неудобства в строительном или санитарном отношении и если эти исправления охватывают не больше 10% участка и не связаны со сносом или переносом построек. Могущие быть при этом споры разрешаются губисполкомом.

Технические правила распланирования, порядок его проведения, основания для определения нормы селитебно-строительных участков и порядок изъятия излишков устанавливаются особыми инструкциями НКВД. При этом, если городских планов ранее не составлялось или они утрачены, необходима подробная съемка города в пределах городской черты (а если предвидят необходимость в скором расширении последней, то и за этими пределами) и составление городского плана, т.-е. плана фактического расположения города. Все указанные правила пока опубликованы только как предварительные. Сюда относятся инструкции по съемке и нивелировке городских поселений и по составлению планов существующего расположения городов от 14 марта 1925 года, правила распланирования и застройки городов от того же числа, временная инструкция по планировке и застройке участков, отводимых в пределах городской черты для жилищного строительства от 23 июня 1925 г.

При установлении норм городских селитебно-строительных участков принимается во внимание: а) плотность населения, б) экономический характер данного поселения, в) характер типичных местных построек, г) особенности отдельных районов города, д) наличие зеленых насаждений, е) санитарные условия и всякие другие особенности как городов в целом, так и отдельных их частей.

Земельные участки, обслуживающие имеющиеся постройки, находятся в пользовании всех лиц и учреждений, которые пользуются самими постройками. Передача их пользователями другим лицам и учреждениям допускается лишь в порядке поднайма (субаренды, т.-е. вторичной аренды), с предварительного согласия городских органов, в установленном порядке.

Вместе с переходом пользования постройками от одних лиц к другим соответственно переходит и пользование земельными участками. В случае пожара или других стихийных бедствий владельцы разрушенных построек сохраняют право пользования земельными участками при условии восстановления постройки в течение 3-летнего срока.

К землям общего пользования относятся: а) земли под путями сообщения (площади, дороги, проезды, набережные); б) участки, используемые в целях отдыха, развлечения, обучения и удовлетворения других гигиенических и культурных потребностей городского населения (сады, парки, скверы, бульвары); в) кладбища; г) свалочные места для вывоза снега, мусора и нечистот. Кроме того, к таким землям относятся расположенные в городской черте реки, озера и прибрежные морские воды.

Пользование некоторыми такими землями может быть платным и бесплатным. Например, на городских площадях земля может быть эксплоатируема сдачей мест под торговлю, может быть установлена плата за места на кладбищах и т. п. Но положение ограничивает права горсоветов в этом отношении. За исключением кладбищ и свалочных мест хозяйственная эксплоатация земель общего пользования допускается лишь при выделении в них только части пространства и только под краткосрочную аренду (торговые палатки, киоски,

буфеты, рекламы и т. п.) или для охоты и рыбной ловли, при условии, что сдача в аренду не будет мешать общему пользованию остальной площадью. Таким образом, коммунальные сады, парки, скверы, бульвары и т. п. должны предоставляться в пользование всех граждан бесплатно.

Все остальные земли в пределах городской черты составляют так называемые городские угодья. Сюда относятся: леса, торфяники, каменоломни, земли сельскохозяйственного пользования (выгоны, луга, пашни, огороды, фруктовые сады) и т. п.

Эти угодья или эксплоатируются непосредственно городскими органами, или передаются в арендное или бесплатное пользование по усмотрению совета. Некоторые отдельные распоряжения центральных органов несколько ограничивают права горсоветов в этом отношении. Городским добровольным пожарным дружинам, например, постановлением ВЦИК'а и СНК предложено предоставлять покосы и пахотные земли, в размерах, необходимых для обеспечения лошадей кормами, бесплатно; НКВД предложил передавать в бесплатное пользование и участки огородных земель для нужд местных мест заключения. Само положение закрепляет все угодья, состоящие в фактическом пользовании учреждений, обслуживающих непосредственно и исключительно надобности народного просвещения, народного здравия, социального обеспечения и опытно-показательного дела, за этими учреждениями. Условия бесплатного пользования здесь уже нет.

Эксплоатация недр в городских угодьях допускается по правилам, установленным особым положением о недрах земли. При этом без разрешения ВСНХ городские советы могут производить только некоторые разработки, а именно: строительных материалов (камни,

известняки, песчаники, мел и пр.), песку, глины и т. п., а также торфа в пределах городской черты, и кроме того—разработку агрономических руд:—фосфоритов, известняков, мергеля и т. д., строительных камней, мраморовидных известняков и т. п.

Особенно важным является порядок и формы использования земель сельскохозяйственного назначения, и положение о земельных распорядках подробно останавливается на этом вопросе.

Такие земли должны быть разбиты на участки, размер и формы которых определяются: а) качеством почвы и родом угодья, б) общими размерами земель с.-х. назначения данного города, в) расположением водных пространств, необходимых для орошения, г) системами хозяйств, наиболее целесообразными для данной местности, и другими особенностями самого города или его сельскохозяйственных земель.

Однако разбивка земель, уже находящихся в сельскохозяйственной эксплоатации лиц и учреждений, производится по правилам распланировки городов, как и изменение разбивки земель в целях уничтожения чересполосицы, округления участков, улучшения дорожной сети и мелиорации земель. Последние ограничения, конечно, не касаются земель, эксплоатируемых непосредственно горсоветом хотя бы и путем сдачи в аренду. Порядок сдачи таких земель в аренду, предельные сроки аренды, способы установления размеров арендной платы и контроля над сдачей в аренду должны быть определены инструкцией НКВД, но до сих пор такая инструкция не издана. Само же положение указывает, что городские органы должны при сдаче руководствоваться как соображениями хозяйственного характера (наибольший доход, мелиорация сдаваемых участков, интенсивность хозяйства и т. п.), так и интересами

городского рабочего населения. На городских органах лежит обязанность общего регулирования и наблюдения за наиболее хозяйственным и целесообразным использованием земель с.-х. назначения. В обязанность им вменяется содействие развитию культур высокой интенсивности, как-то: огородов, садов, молочных хозяйств, рассадников скота и т. п. Положение указывает, что в этих целях должны быть, в частности, особо выделены земельные участки, в почвенном и других отношениях пригодные для разведения таких культур, выработаны условия (понижение арендной платы, более продолжительные сроки аренды и т. д.) для арендаторов этих участков, а также приняты меры к поддержанию и развитию высокоинтенсивных культур, уже имеющихся на городских землях.

Особые ограничения устанавливаются в отношении фруктовых садов. Все они не могут быть сведены без предварительного согласия городских органов. Здесь важно отметить, что закон допускает отчуждение садов, то-есть продажу и покупку их, указывая только, что такое отчуждение может иметь место лишь вместе с арендой того земельного участка, на котором отчуждаемый сад находится.

Особые указания об отводе городских земель для нужд военного ведомства и о порядке изъятия городских земель, имеющиеся в положении о земельных распорядках, особого интереса в организационном отношении не представляют.

Из других вопросов городского землепользования, за недостатком места, остановимся лишь на вопросе о земельной ренте. Рентой называется дополнительный доход, который получается владельцем какого-либо имущества не вследствие каких-либо затрат его сил и средств, а вследствие расположения самого имущества—

вблизи от рынков сбыта, железной дороги и т. п. Этот доход признается принадлежащим государству и берется от владельца в форме особого налога, который также называется рентой. Рента делится на основную и дополнительную. Основная рента поступает непосредственно государству. Но увеличение доходов от выгодного расположения данного земельного участка обусловливается не только общими народно-хозяйственными условиями, но в значительной мере и условиями, созданными местными органами управления, так сказать, местнохозяйственными. Например, на доходность влияет расположение участка на замощенной и незамощенной улице, расстояние от линии трамвая, наличие водопровода, канализации и т. п. Поэтому такие дополнительные доходы признаются принадлежащими местным органам управления и берутся в форме дополнительной ренты. Дополнительная рента с земель транспорта передается в пользу транспорта.

Основным законодательным актом по этому вопросу является постановление ЦИК'а Союза от 12 ноября 1923 года «о взимании ренты с земель городских и предоставленных транспорту».

Основная рента берется в одинаковом размере для всех земельных участков данного города, а дополнительная устанавливается в различном размере, в меру различия доходности участков, в зависимости от местоположения и других условий. От обложения рентой освобождаются некоторые участки, основной перечень которых дан в указанном постановлении ЦИК'а, а более подробный—в правилах взаимания ренты. Из главнейших участков, освобождаемых от взаимания ренты, укажем реки, каналы, озера, пруды, болота, улицы, переулки, площади (кроме участков, используемых для рыночных целей), общественные городские сады, скверы,

бульвары, парки, детские площадки и т. п., а также земли, находящиеся под зданиями с принадлежащими к ним дворовыми местами, занятыми государственными органами, состоящими на общегосударственном или местном бюджете.

Ставки основной ренты устанавливаются в порядке общесоюзного законодательства, применительно к размеру чистой средней доходности прилегающих к городу земель сельскохозяйственного пользования, к размеру арендной платы за земли и к другим экономическим данным. Основные табели ставок ренты опубликованы в 1925 году (Собр. зак. СССР 1925 г., № 67, ст. 500), но в дальнейшем данные этой табели часто изменялись и дополнялись.

В порядке общесоюзного же законодательства устанавливаются и предельные ставки дополнительной ренты. Самые ставки этой ренты назначаются непосредственно городскими советами, но не выходя из установленных предельных ставок. При этом ставки устанавливаются по частям города (кварталам и улицам), по способам использования земельных участков и устройству и назначению находящихся на них зданий. Однако земельные участки, занятые государственными предприятиями, находящимися в ведении центральных органов СССР или отдельных союзных республик, облагаются как основной, так и дополнительной рентой не по общим ставкам, а по особым, установленным Советом Труда и Обороны или экономическими совещаниями союзных республик.

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ

РАБОТА ПЛЕНУМА СОВЕТА

О созыве первого пленума городского совета мы уже говорили. Остается добавить, что этот пленум созывается избирательной комиссией и открывается председателем прежнего состава совета. Первый пленум, кроме выборов президиума совета и председателя совета, а также и мандатной комиссии, заслушивает отчет избирательной комиссии. Отчет мандатной комиссии, естественно, в этом заседании не может быть заслушан и делается на одном из следующих пленумов.

Все пленумы в дальнейшем, как правило, созываются президиумом совета. Очередные заседания пленумов, по закону, созываются не реже одного раза в месяц. Фактически эти сроки в большинстве городов соблюдаются, так что среднее количество заседаний для горсоветов—10—15 в год.

Кроме очередных, могут созываться экстренные заседания. Они созываются по усмотрению президиума совета или же по требованию не менее одной трети общего числа членов совета. Сведений о числе заседаний, созванных «по требованию» членов совета, не имеется, и, повидимому, таких требований, прямо основанных на букве закона, нигде не было. Экстренные пленумы созываются, и довольно часто, президиумами советов, вне зависимости от числа членов, потребовавших такого созыва. Обязательство созыва экстренного пленума «по

требованию» трети членов совета является формальной гарантией против возможных разногласий в оценке президиумом и членами совета тех или иных фактов, требующих созыва пленума.

Положение обязывает устраивать заседания пленума по возможности ближе к трудящемуся населению: на фабриках, заводах, в клубах профессиональных союзов и т. п. О месте и времени заседаний и повестке дня публикуется во всеобщее сведение не менее, чем за три дня. Такой порядок устройства заседаний не только обеспечивает всем избирателям возможность принять участие в любом заседании совета, но и значительно облегчает осуществление этой возможности и выбор таких заседаний, на которых будут рассматриваться интересующие данного избирателя или группу их вопросы. При этом выбор места для заседания должен быть известным образом связан с повесткой дня, чтобы тем самым более обеспечить возможность участия в заседаниях именно таких групп избирателей, которые более других заинтересованы в правильном освещении и разрешении того или иного вопроса повестки.

Положение не останавливается только на предоставлении возможности и обеспечении ее участвовать на заседаниях совета не-членов совета. Оно прямо указывает, что «к участию в заседаниях совет привлекает и всех кандидатов совета, заведывающих городскими отделами и заведывающих частями, выделенными для ведения городской работы в отделах соответствующих исполкомов, а также, по мере фактической возможности, представителей и членов фабрично-заводских и местных комитетов, профессиональных союзов, Красной армии, делегатских женских собраний и других общественных организаций и избирателей, предоставляя им право совещательного голоса».

Представители названных учреждений и организаций, разумеется, будут и в самом совете, но положение не удовлетворяется этим и предлагает советам привлекать на заседания еще и представителей не-членов советов. Дело в том, что сами организации и учреждения представительства в горсовете не имеют, так как оно принадлежит исключительно трудящимся непосредственно, а не каким-либо их объединениям. Но в то же время крайне желательно и необходимо установить теснейшую связь в работе советов и различных общественных организаций, как таковых. Положение указывает как на один из возможных способов связи на привлечение представителей таких организаций на заседания горсоветов, независимо от непосредственного представительства в совете трудящихся, входящих в эти организации.

Фактически с привлечением в советскую работу общественных организаций положение пока не важное. Июльский (1926 г.) пленум ЦК признал, что «необходимо приблизить и тесно связать работу профсоюзов, кооперативов и т. д. с работой советов» и «что то же самое нужно сказать и относительно работы комсомола, делегатских собраний работниц».

Нужно подчеркнуть еще, что закон не только привлекает к участию на заседаниях, но и предоставляет каждому участвующему на них не-члену совета совещательный голос, тем самым давая и всевозможным общественным организациям, учреждениям и даже отдельным избирателям выдвигать и защищать на заседаниях советов свою точку зрения по данному вопросу, вносить предложения по нему и т. д.

Необходимо иметь в виду, что на заседания привлекаются не только представители различных организаций и учреждений, но и просто избиратели, на совершенно одинаковых основаниях. Отказать в допуске на

заседание желающему избирателю можно только тогда, когда для этого нет фактической возможности (тесное помещение и т. д.).

В этой части положения намечается дальнейшее направление, в котором будет развертываться работа советов, в отношении вовлечения в управление непосредственно широких масс: в пределах фактической возможности каждому избирателю предоставляется право не только присутствовать на всех заседаниях советов, но и выступать на них. В дальнейшем остается увеличивать эту фактическую возможность, заинтересовывать избирателей работой совета, вовлекать их в практическую работу, поощрять и развивать выступления избирателей на таких заседаниях, и таким путем, постепенно аппарат представительного управления—советы,—растворится в органе более широкого непосредственного управления—собраниях всей массы избирателей.

Положение подчеркивает, что на заседаниях совета решающим голосом пользуются только члены совета. Иначе и быть не может, так как вся масса городских избирателей избрала в свой орган власти только таких-то депутатов, и предоставление решающего голоса кому-либо, не избранному ими в депутаты, искажало бы волю избирателей.

Далее положение дает перечень вопросов, разрешаемых пленумом. Он:

а) утверждает городской бюджет, займы и отчеты по исполнению бюджета;

б) рассматривает все вопросы местного советского строительства;

в) определяет число секций, предметы их ведения, распределяет членов совета по секциям;

г) избирает делегатов на съезды советов.

Кроме того, он рассматривает:

д) доклады по вопросам местного хозяйства и управления;

е) отчеты своих президиумов;

ж) доклады мандатной комиссии и утверждает полномочия депутатов;

з) доклады секций совета;

и) доклады и отчеты заведывающих городскими отделами и заведывающих частями, выделенными для городской работы в отделах соответствующих исполкомов;

к) планы работ пленума и секций.

Этот перечень лишь в некоторой части определяет конкретно компетенцию совета, а в других—указывает лишь функцию, которая может выполняться как пленумом, так и его исполнительными органами (например, «рассматривает все вопросы местного советского строительства»: «рассматривает доклады по вопросам местного хозяйства и управления» и т. д.). Положение само дает перечень вопросов, разрешаемых исключительно пленумом. Это—вопросы по п.п. «а», «в», «г» и «к» перечня. Странно, что здесь пропущены п.п. «е» и «ж». Очевидно, что исполнительный орган совета—президиум—может отчитываться только перед пленумом; очевидно, что рассмотрение доклада мандатной комиссии с утверждением полномочий самих депутатов совета также ни в коем случае нельзя отнести к компетенции исполнительных органов совета. В отношении утверждения полномочий депутатов совета нужно указать, что совет утверждает не выборы депутатов (которые сами по себе не требуют никакого утверждения, а в случае допущенных неправильностей отменяются вышестоящей избирательной комиссией или исполнительным комитетом), а только то, что данный

депутат является именно тем, который, избран такой-то группой избирателей. Мандатные комиссии не проверяют работы избирательных комиссий по существу: лишь проверяют, действительно ли данное лицо было избрано.

Разумеется, даваемый положением перечень, хотя и носит очень общий характер (по вопросам местного советского строительства и т. п.), но не исчерпывает всех вопросов, которые пленум может рассматривать. Поэтому положение в частности подчеркивает, что городские советы могут еще «обсуждать как по собственному почину, так и по предложению вышестоящих исполнительных комитетов все вопросы общегосударственного строительства, а также вопросы общеполитического характера».

Это указание также имеет глубоко принципиальный характер. Оно также намечает линию вовлечения местных органов, а через них и непосредственно широких масс трудящихся во всю работу управления страной: более важные вопросы, стоящие перед государством, прежде принятия решений центральными органами должны быть обсуждены на местах с широким (и все более увеличивающимся) привлечением трудящихся. Местным органам самим предоставляется право обсуждать многие вопросы, находящиеся на разрешении центральных органов или уже разрешенные, выносить по ним свои решения и направлять эти решения для принятия в соображение при разработке вопроса или при пересмотре принятых ранее решений. Сюда же относится и право внесения в высшие органы новых предложений по всем вопросам государственного строительства. По этому пути пойдет растворение в широких массах трудящихся не только местного, но и центрального государственного аппарата.

Положение устанавливает, что «в целях ознакомления депутатов с содержанием подлежащих обсуждению на очередных заседаниях пленума совета вопросов необходимые для этого материалы заблаговременно рассылаются членам совета в письменном виде или публикуются в прессе. Для громадного большинства городов этот пункт не имеет практического значения, так как печатать такие материалы в типографиях или на пишущих машинах было бы крайне дорого и неэкономно. Проще путь публикации в прессе, но и здесь заполнение газет только материалами к очередному заседанию совета не будет способствовать улучшению содержания газеты и усилению к ней интереса читателей: материалы нужно, как правило (кроме больших и мощных экономических городов, которые могут позволить себе роскошь печатания материалов), печатать только наиболее интересные, излагать их понятно, рассчитывая на всю избирательную массу. Тогда они будут содействовать большей активности в обсуждении вопроса и не одних депутатов, а всех избирателей. Очень полезно для правильного разрешения вопроса давать в печати различные предложения разрешения вопроса вместе с их обоснованием, т.-е. помещать все статьи по еще не решенным вопросам, стоящим на рассмотрении, в порядке дискуссии, обсуждения. Таким путем в это обсуждение могут быть втянуты самые широкие массы, в особенности, когда на-ряду с обсуждением в печати начнется обсуждение вопроса и на широких собраниях трудящихся, в общественных организациях. Разумеется, на такое широкое обсуждение нужно ставить только самые важные вопросы, требующие глубоко проработанного решения.

Положение устанавливает, что «заседания пленума действительны при наличии не менее половины числа

членов». Далее подчеркивается, что «эта норма применяется не только для открытия заседаний, но и во все время работы такого заседания». Последнее указание было введено потому, что на практике многие депутаты приучились только отмечаться у регистратора и уходить с заседания. Заседание шло почти при пустом зале, но формально считалось, что присутствует во много раз больше. Теперь требуется регистрация не только явки, но и оставления заседания до его конца.

Положение не устанавливает, каким порядком ведется регистрация. Чаще всего она ведется так, что один из членов мандатной комиссии с техническими сотрудниками помещаются у входа на заседание и делают отметки о явке как в депутатской книжке (лучше всего нумератором, отмечающим день заседания), так и в своих списках членов совета (который для удобства лучше расположить или по алфавиту или по порядку выданных мандатов; такой список с рядом вертикальных граф достаточен для всего срока полномочий данного состава совета).

Ничего не говорит положение о голосованиях на заседаниях совета, кроме указания, кто пользуется на них решающим голосом. Это—отзвук прежнего периода, когда советы были политическими органами и все решения принимались единогласно или почти единогласно. При разрешении очередных вопросов местного строительства такого единогласия не будет, да оно и не нужно, так как будет большей частью показывать отсутствие активности у членов совета. Трудно ведь допустить, что все предложения докладчиков так хорошо продуманы, что совету ничего не остается, как только голоснуть за.

Упорядочение голосования прежде всего должно заключаться в отделении депутатов от лиц, пользующихся

на заседании совещательным голосом. Как отделить, на месте виднее, тем более, что заседания устраиваются в различных помещениях. Нужно только, чтобы выделение депутатов было заметно, бросалось в глаза (при невозможности отделения по условиям помещения—голосование мандатами). Остается неразрешимым вопрос, каким большинством принимаются решения совета, а в связи с этим и вопрос о способах голосования: однократном (за или против), двукратном (за и против), троекратном (за, против и воздержавшиеся). Так как всякий способ голосования дает различное определение большинства, практикой установилось голосование только за или за и против, и действительность решений, принятых относительным (обычно называемым простым) большинством голосов (т.-е. при выборах проходят кандидаты, собравшие наибольшее число голосов сравнительно с другими. При принятии предложений—предложения, получившие больше за, чем против, не считая воздержавшихся, и т. п.).

Ранее мы видели, что в случае непосещения депутатом заседаний совета (а также и секций) совет может обратиться к избравшим этого депутата с предложением об его отзыве. Обычно советы устанавливают, что предложение об отзыве может быть только в том случае, когда депутат не является без уважительных причин несколько раз (чаще все—три) под-ряд.

ГЛАВА ДЕСЯТАЯ

СЕКЦИИ И КОМИССИИ ГОРСОВЕТОВ

Значение секций совета положение определяет следующим образом: «В целях вовлечения всех членов совета, а также и широких масс трудящихся в практическую работу городских советов и всех органов, городские советы разбиваются на секции, применительно к отдельным отраслям хозяйства и управления. Секции содействуют работе городского совета в целом, а также контролируют работу исполнительных органов совета». Основы организации и задачи секций здесь определены с исчерпывающей ясностью и полнотой.

Секции не организованы подобно отделам, хотя и организуются «применительно к отдельным отраслям хозяйства и управления». «Число секций и функции каждой из них определяются советом»,—гласит положение. Правда, уже в следующей статье эта самостоятельность совета значительно урезывается: дается список пяти секций, обязательных для каждого совета, с компетенцией, в общем и целом определяемой самим названием секции. Это—секции: коммунального хозяйства, финансово-бюджетная, народного образования, здравоохранения, кооперативно-торговая. «Другие секции, указывает положение (административная, правовая, жилищная, труда, промышленности, социального обеспечения, военная, РКИ и т. п.),—образуются постановлением совета по мере необходимости».

Здесь не вполне ясно: если положение считает возможным ограничиться только пятью определенными секциями, каким порядком будут обслуживаться остальные «отрасли хозяйства и управления»? Или эти отрасли расписываются по тем же пяти секциям, и тогда получится, например, секция здравоохранения и труда, секция административно-военно-финансово-бюджетная и т. д., или же они совсем не обслуживаются советом в порядке работы секций (что, разумеется, не исключает их обслуживания в порядке работы пленума и президиума совета).

Фактическое положение с организацией секций гораздо более пестрое, чем это следовало бы по положению. Число секций доходит до 10 и более. Кроме тех секций, которые включены в перечень как обязательные и как и необязательные, имеются еще секции охраны труда (Нижний-Новгород), сельскохозяйственная или земельная (Ленинград, Москва, Благовещенск, Канск), охраны здоровья и быта (Ленинград), социальной помощи (Ростов-на-Дону), курортная (Пятигорск, отдельно от секции здравоохранения), окраинная (Краснодар и т. д.). Во многих случаях секции носят только другое название: культурно-просветительная, санитарная, производственная, благоустройства, хозяйственная, по укреплению Красной армии, или объединяют несколько из имеющихся в перечне секций: труда и производства, административно-судебная, гуманитарно-хозяйственная, торгово-промышленная, военно-административная, просвещения и охраны труда, санитарная и благоустройства и т. д.

Установить, какие секции являются наиболее жизненными, по недостатку материалов и краткому сроку практической работы секций нельзя. Одни горсоветы уменьшают число секций, боясь распыления сил, другие,

наоборот, увеличивают их число в целях наиболее широкого охвата секционной работой всех отраслей строительства и большего втягивания в работу всей массы членов совета. Во многих городах последнее достигается тем, что секции делятся на подсекции или на постоянные комиссии, в других—таких подсекций нет совершенно.

Положение устанавливает, что члены совета входят в ту или иную секцию на основе добровольной записи, при чем каждый член совета обязан работать в одной из секций; разумеется, оно не возбраняет желающим работать и в нескольких секциях: одна секция—это минимум секционной работы, установленный положением. Этот минимум особо подтверждается тем, что совету и его президиуму дано право только временно освобождать отдельных депутатов от работы в секциях. Освободить члена совета от работы в секции совсем они не могут.

Запись в секции для депутатов хотя и добровольная, но тем не менее горсовет, если найдет, что по добровольной записи одни секции перегружены желающими работать в них, а другие, наоборот, не имеют записавшихся, может произвести перераспределение членов совета и помимо их желания (пленум совета «распределяет членов совета по секциям»). Иначе было бы невозможно организовать правильную работу секций. Однако состав секций не исчерпывается членами совета. По положению, «кроме членов совета, в состав каждой секции могут входить в качестве членов секции представители профессиональных союзов, фабрично-заводских и местных комитетов, делегатских собраний работниц, Красной армии и отдельных общественных организаций, а также персонально отдельные работники, участие которых в работе секции считается желательным».

Мы видим, что в работе каждой из секций устанавливается представительство тех же общественных организаций, которые привлекаются и к участию в заседаниях пленумов горсоветов. Только в отношении остальных «просто» избирателей здесь формулировка несколько менее определенна, чем в части участия их на пленумах. Там единственным ограничением была «фактическая невозможность», здесь же кто-то должен признать полезность такого участия (однако кто признает эту полезность,—неизвестно; формулировка дается даже в безличной форме, избегая хотя бы косвенных указаний). При этом избиратель превращается уже в «работника», что и само по себе есть ограничение, хотя и в совершенно неопределенной форме. Во всяком случае, очевидно, что одного желания избирателя работать в секции еще мало для зачисления его в число ее членов; нужно по крайней мере постановление самой секции о персональном включении того или иного работника.

Тем не менее политическое и практическое значение включения в состав секций совета не-членов совета очень велико. Оно всецело отвечает линии на максимальное вовлечение масс во всю работу советов; оно несомненно усилит работу секций, даст возможность более полно и точно выявлять недочеты в наших органах.

Положение включает в состав секции «обязательно» руководителя соответствующего органа (заведывающего отделом или под/отделом). Здесь остается неясным: включаются ли те лица, которые руководят работой по данной отрасли управления по городу (заведывающие городскими частями), или же заведывающие отделами исполнительных комитетов, не несущих непосредственно никакой работы по городу. Руководитель соответствующего органа—это заведывающий городской частью,

а совсем не заведывающий отделом. Здесь, повидимому, просто неудачная, не вполне точная формулировка. Речь идет именно о заведывающих городскими частями.

Положение устанавливает, что «в работе все ее члены пользуются правом решающего голоса». Совещательный голос в заседаниях секции имеют лишь «приглашаемые на отдельные заседания секции лица, как-то: эксперты, сведующие лица и т. п.». Последним закрепляется право секции таких лиц на свои заседания приглашать.

Предоставление всем членам секций решающего голоса на ее заседаниях имеет большое значение для оживления деятельности секций, большего вовлечения в их работу не-членов совета. Действительно, членство в секции связывается с постоянной работой в ней. Предоставлять постоянно работающим в секции представителям общественных организаций и персонально включенным в состав секции работникам только совещательный голос—значит отталкивать последних от работы в секции. В то же время предоставление решающего голоса всем случайно зашедшим на заседание избирателя привело бы к потере лица секции, снимало бы с ее руководителей всякую ответственность за решения секции. Решающий голос всем членам секции в ее работе никоим образом нельзя рассматривать как искажение воли избирателей совета, так как секции не являются исполнительными органами совета, не имеют никаких распорядительных функций и являются лишь совещательными органами при пленуме, все решения которых подлежат еще рассмотрению и утверждению пленумом или президиумом совета, единственно полномочными органами власти.

Далее положение определяет характер работы каждой из секций. Секция:

«а) рассматривает планы работ по соответствующей отрасли хозяйства или управления».

Таким образом, все планы работ отделов, обслуживаемых секцией, а также и всякого рода дополнения и изменения этих планов должны обязательно утверждаться секцией:

«...; б) заслушивает отчеты соответствующих органов и дает по ним заключение пленуму или президиуму».

Заключительная часть пункта «б» показывает, что доклады соответствующих органов в секции должны ставиться перед постановкой таких докладов на президиуме или пленуме совета. Отсюда вытекает необходимость согласования плана таких докладов между секциями, президиумами и пленумом совета. Разумеется, не исключается возможность постановки докладов вне плана как на секции, так и, по инициативе секции, в зависимости от результатов доклада, на президиуме или пленуме совета.

Секции, собирающиеся примерно так же часто, как и сам совет, имеют возможность более широкой и более глубокой проработки вопросов. Пленум, например, может за весь срок своих полномочий заслушать в среднем только один общий отчет о деятельности того или иного отдела; секция же, соответствующая отделу, например секция народного образования, может и должна не ограничиваться одним общим отчетом, а ставить доклады и каждого из подотделов и более крупных учреждений.

«...в) рассматривает основные вопросы текущей работы исполнительных органов и дает по ним свои заключения».

Такие вопросы передаются на рассмотрение секций по усмотрению исполнительных органов, при чем последние обязываются все основные вопросы передавать

в секции. Если сама секция найдет, что тот или другой вопрос, относящийся к предметам ее ведения и находящийся на разрешении исполнительных органов, является основным, важным, она может просить исполнительный орган передать этот вопрос на ее предварительное рассмотрение и не разрешать его, пока она не даст по нему своего заключения.

«...г) знакомится с работой в учреждениях, предприятиях и т. п. по соответствующей отрасли хозяйства и управления».

Здесь вопрос идет о плановых обследованиях как целых отдельных отраслей хозяйства и управления (положение школ, содержание жилищ, коммунальные предприятия и т. п.), так и отдельных учреждений и предприятий. Такие обследования лучше всего приурочивать к постановке на секции (а в дальнейшем—на пленуме или президиуме совета) соответствующих докладов заведывающих отделами или руководителей учреждений, чтобы обследования предшествовали докладам и члены секции при обсуждении доклада основывались не только на содержании доклада, но и на результатах обследования, на всем том, что ими было обнаружено при ознакомлении с работой в данной отрасли хозяйства и управления, отдельных предприятий и т. п.

При всякого рода обследованиях, производимых секциями и комиссиями горсоветов, крайне желательно участие в них как представителей местных профессиональных и других общественных организаций (независимо от их представительства в совете и в секциях), так и непосредственно представителей широких масс городских избирателей. Особенно необходимо привлечь к обследованиям организации и отдельных лиц, имеющих то или иное отношение к деятельности отдельных

учреждений и предприятий. Кроме того, необходимо участие в этих обследованиях местных органов РКИ, финансового контроля, ревизионных комиссий обследуемых учреждений и т. п.

«...д) прикреплять членов секций к предприятиям и учреждениям, обслуживающим город в данной отрасли работы, в целях наблюдения и содействия их работе».

Чаще всего каждый из членов совета или только некоторые из них прикрепляются к тому или иному учреждению или предприятию на весь срок полномочий данного совета. Задачи прикрепления определяются как «наблюдение и содействие их (этих учреждений и предприятий) работе». Без производства обследования прикрепленный член совета сообщает секции, а через нее совету, о всех недочетах или достижениях данного учреждения или предприятия, о необходимости принятия тех или иных мер для улучшения их деятельности. Положение не разрешает вопроса, должны ли прикрепляться к учреждениям и предприятиям те депутаты, которые избраны рабочими и служащими этих учреждений, или же прикрепление депутатов производится не к этим, а к другим учреждениям и предприятиям. Но к тем учреждениям и предприятиям, рабочие и служащие которых выбрали данных депутатов, последние обычно прикреплены и без того, в силу своей постоянной работы там, своей связи с их персоналом, как со своими избирателями. Оговаривать специально этот вид прикрепления нет никакой надобности. Очевидно, положение имеет в виду прикрепление не к своим учреждениям и предприятиям.

Остается еще вопрос о роли, которую будет играть прикрепленный в данном учреждении или предприятии. Очевидно, ему необходимо дать возможность знакомить-

ся со всей их работой, бывать на производственных совещаниях, общих и цеховых собраниях рабочих и служащих, заседаниях руководящих органов. Без этого выполнить свои функции «наблюдения и содействия» прикрепленные не могут. Но никаких распорядительных или исполнительных функций прикрепленные, конечно, иметь не должны.

Прикрепление ставит интересную проблему взаимоотношений депутатов и избирателей. Депутат металлургического завода прикрепляется к прядильной фабрике и наоборот. И тот и другой, как прикрепленные члены совета, чтобы выполнить поручение совета, должны все возможное время проводить на предприятии, к которому они прикреплены. Но вследствие этого они отрываются от своих предприятий, от своих избирателей. Пока практика прикрепления совершенно не изучена, поставленный вопрос практически еще не стоит. Но он, несомненно, станет, и вероятно, что вопрос разрешится в пользу прикрепления, в основном, к тем учреждениям и предприятиям, от которых данные депутаты были избраны.

«...е) заслушивает доклады бюро о выполнении плана и решений секций».

Бюро—исполнительный орган секции. На его организации и функциях нам еще придется остановиться.

«...ж)выделяет постоянные комиссии (подсекции) для ближайшей связи с отдельными частями исполнительного аппарата в соответствующей отрасли управления и хозяйства».

Имеющиеся данные об организации постоянных комиссий (подсекций) в составе секций советов дают очень пеструю картину. Кое-где секции совсем не делятся на дальнейшие постоянные части, а время от времени организуют временные комиссии, обследующие состоя-

ние того или иного под/отдела, учреждения и т. п. В других горсоветах некоторые постоянные комиссии образуются, но только по важнейшим подразделениям работы в данной отрасли, а в остальных сохраняется практика временных комиссий. В третьих постоянные комиссии охватывают все подразделения работы и все текущие обследования, разработка всякого рода вопросов поручается той или иной постоянной комиссии.

Так же различен и удельный вес этих комиссий—от совершенного нуля, когда всю работу ведет секция, а комиссии хотя и выделены, но не работают в силу тех или иных причин, до полной замены секций работой комиссии, до полной их самостоятельности. Последнее зависит больше всего от того, что секция охватывает работу нескольких самостоятельных отраслей хозяйства и управления, несколько отделов. Тогда объединение всей этой работы в секции обычно остается чисто механическим и отмирает, так как руководители секций не могут выделить в работе секций те основные моменты, которые связывают деятельность этих отдельных отраслей в одно целое.

Возьмем основные виды постоянных комиссий. Секция коммунального хозяйства чаще всего выделяет комиссии: жилищную, благоустройства (часто выделяемые и в самостоятельные секции), коммунальных предприятий, земельную и т. п., финансово-бюджетная—налоговую, бюджетную или сметную, неналоговых доходов, по режиму экономии, страховую и т. п., народного образования—социального воспитания (иногда с делением на школьную и дошкольную), политпросвета, профессионального образования, по борьбе с детской беспризорностью и т. д., здравоохранения—санитарную, лечебную, по охране материнства и младенчества и т. п., кооперативно-торговая—кооперативную, по снижению

цен и т. п., административно-правовая—административную, судебную, РКИ и т. д. Здесь трудно дать какую-либо общую схему, так как постоянные комиссии образуются каждым отделом совершенно самостоятельно и их организация часто совершенно не согласована со структурой исполнительных органов. Название постоянных комиссий часто заменяется названием подсекции, без каких-либо изменений в организации и деятельности органов.

Положение совершенно не определяет организацию постоянных комиссий: кто может быть их членами, кто пользуется решающим голосом на заседаниях этих комиссий, организацию их исполнительных органов. Очевидно, поскольку работа постоянной комиссии носит совершенно аналогичный характер с работой секций, все, что говорится в положении об организации и работе секций, следует применить и к постоянным комиссиям или подсекциям.

«...з) выделяет временные комиссии для проработки отдельных вопросов. Возможность образования таких комиссий не исключается даже при образовании постоянных комиссий, охватывающих все отрасли хозяйства и управления, так как бывают общие вопросы, охватывающие в известном разрезе деятельность ряда комиссий, даже секций, а также новые вопросы, современно не предусмотренные ранее действовавшей организационной структурой. Следует указать, что временные комиссии могут быть образованы не только пленумом или президиумом совета, но и его секциями и постоянными комиссиями.

«...и) обсуждает вносимые отдельными членами секций, в порядке инициативы, проекты, положения и т. п., относящиеся к данной отрасли работы»;

«к) рассматривает такие же проекты и положения различных учреждений, организаций и отдельных лиц по соответствующей к данной отрасли работе».

Оба эти пункта вполне определенны. Любой избиратель, любое учреждение и организация, желающие помочь совету в его работе, вносят свои замечания или предложения в соответствующую секцию или непосредственно или через исполнительные органы совета. Замечания и предложения эти могут касаться не только вопросов местного строительства, но и общегосударственного, так как горсовет может обсуждать всякие вопросы и выносить всякие решения; только решения по вопросам, разрешение которых не относится прямо к компетенции данного совета, представляются на усмотрение соответствующих советских органов.

При обсуждении предложений, внесенных в порядке инициативы, крайне желательно участие в заседании лиц и организаций, внесших такие предложения.

«... л) участвует при разработке планов и проектов по основным вопросам работы соответствующих исполнительных органов в созываемых ими совещаниях, конференциях и т. п.».

Значит, секция должна не только рассматривать представленный отделом план его работ, но и участвовать в его разработке в отделе. Такое положение сильно усиливает значение секций, так как одно утверждение заранее составленных и согласованных планов часто превращалось бы в одну формальность, в штемпелевание этих планов. Положение не останавливается и на этом и еще больше втягивает секцию в работу соответствующего отдела, обязывая ее (через представителей, конечно) участвовать в созываемых отделом совещаниях, конференциях и т. п. Кроме того, необходимо участие секций и в таких же совещаниях, созываемых по линии профессиональных союзов, в частности на производственных совещаниях, по линии

кооперации и других общественных организаций, не являющихся исполнительными органами совета.

Закончив с определением объема работ секций, положение устанавливает, что «постановления секции утверждаются и проводятся в жизнь через президиум городского совета». Этим подчеркивается, что секция (а тем более ее отдельные члены и группы их) не имеет никаких распорядительных и исполнительных функций вообще и в частности в отношении к обслуживаемому секцией отделу.

Но секция образуется пленумом городского совета и, как таковая, не подчинена президиуму совета (хотя последнему и принадлежит общее руководство работой секции, как и пленуму). Поэтому возможны случаи расхождения секции и президиума. Положение предусматривает, что «при несогласии секции с решением президиума горсовета она имеет право поставить вопрос на обсуждение пленума совета». Случаи расхождения не с президиумом совета, а с заведывающим соответствующим отделом особо не регулируются положением, так как такие расхождения разрешаются президиумом горсовета, который при обсуждении как вопросов, вносимых секциями, так и отделами, должен вызывать на свои заседания представителей той и другой стороны. По положению «вопросы, требующие предварительной проработки, передаются президиумом горсовета в соответствующую секцию». Ранее мы видели, что секция «рассматривает основные вопросы текущей работы исполнительных органов». И там и здесь создается обязательство передачи таких вопросов в секцию, хотя самое признание вопросов требующими предварительной проработки или основными зависит от тех же исполнительных органов. Было бы важно усилить положение секции предоставлением ей права требовать передачи на свое

обсуждение и снятия с повестки дня, до получения ее заключения любого вопроса, стоящего на разрешении президиума горсовета или отдела, касающегося круга деятельности секции, т.-е. право признания вопросов основными и требующими проработки предоставить и самим секциям.

«Секция собирается в определенные сроки, установленные пленумом или президиумом совета и бюро секции».

Чаще всего секции собираются на заседания или раз в две недели или раз в месяц, при чем в промежутках между заседаниями (следовательно, через такие же сроки) устраиваются еще заседания постоянных комиссий и бюро секций и производится другая, обследовательская и комиссионная, работа секций, работа прикрепленных и т. д. Все заседания обычно устраиваются в нерабочее время, чем дается возможность присутствовать на заседаниях и не членам секции—всем желающим принять участие в обсуждении тех или иных вопросов.

Все то, что выше говорилось о вовлечении в работу совета широких масс избирателей, в такой же, если не в большей, степени относится и ко всей работе секций, постоянных и временных комиссий и в частности к их заседаниям.

«Секция избирает из своей среды на срок своих полномочий бюро, в которое обязательно включается руководитель соответствующей отрасли работ по городу».

Ранее мы видели менее определенную формулировку: «в состав секции обязательно включается руководитель соответствующего органа (заведующий отделом или подотделом)». Очевидно, и в первом и во втором случае речь идет об одном лице, именно—о руководителе со-

ответствующей отрасли работ. Во многих случаях по этим статьям придется включать в состав секции не одного, а нескольких руководителей, так как секция будет объединять работу нескольких отделов (кооперативно-торговая, административно-правовая, гуманитарная и т. п.), и тогда встанет вопрос, кто из этих руководителей должен включаться в состав бюро секции. Поскольку бюро секции избирается, постольку решение последнего вопроса целесообразно оставить за секцией же.

«Бюро избирает председателя, а также заместителя председателя и секретаря секции».

Этим устанавливается, что состав бюро должен быть не менее трех человек. Далее положение специальным примечанием к приведенной статье устанавливает, что «председателем секции не может быть руководитель соответствующего исполнительного органа». Прежнее положение устанавливало как раз обратный принцип, что председателем секции является заведующий соответствующим отделом. Включение в состав бюро руководителя соответствующей отрасли сделано в целях большего сближения работы секции и отдела. Однако при трех членах бюро руководитель будет избираться заместителем председателя (эта возможность не исключена и при большом числе членов) и часто фактически будет оказываться председателем секции, что уже было испытано и осуждено как мера, подчиняющая секцию отделу, препятствующая оживлению работы советов. Поэтому или необходимо оговорить, что руководитель не может совсем избираться в президиум бюро секции, или же, что более целесообразно, установить, что руководитель или его заместитель обязан участвовать во всех заседаниях секции и ее бюро, на равных с членами

секции и бюро основаниях, но без введения его в состав секции и бюро, если они не являются таковыми, помимо требования закона.

Дальше определяется значение и объем деятельности бюро.

«Бюро является исполнительным и распорядительным органом секции и ответственно перед секцией. Бюро подготовляет вопросы к слушанию на пленуме секции, собирает и систематизирует материалы, ведет учет членов секции, комиссий, учет являющихся на заседания, составляет отчеты о деятельности секции, направляет по назначению постановления секции, наблюдает за их дальнейшим исполнением, участвует через своих представителей на заседаниях президиума горсовета с правом совещательного голоса».

Этот перечень ничего не говорит о принятии бюро самостоятельных решений по вопросам ведения секции с последующим докладом об этих решениях на пленуме секции или даже и без такого доклада. Между тем в практике такие случаи являются обычными и сами президиумы содействуют укреплению таких обычаев, часто требуют по спешным вопросам заключения секции и довольствуясь, при невозможности спешного созыва пленума секции, заключением бюро секции. В ряде городов такая практика привела к замене секций их бюро или президиумами, где и сосредотачивается вся живая основная работа, а пленуму представляются только вполне разработанные и согласованные предложения для формального утверждения. Такая практика, конечно, сильно препятствует оживлению работы советов и должна быть изжита.

Но в то же время категорически запрещать бюро секций принимать в отдельных случаях и самостоятельные решения—значит не оценивать всей сложности обстановки. Решения принимались и будут приниматься,

хотя бы положение, вместо умолчания, прямо запрещало их. Нужно не запрещать, а узаконить такие случаи и сделать попытку урегулировать их, внести те или иные ограничения в существующую практику. Наилучшим разрешением вопроса будет плановость,—плановость в разработке и прохождении вопроса. Тогда не придется накануне разрешения вопроса в окончательной инстанции вспомнить, что пропущена еще одна инстанция и спешно созывать бюро секции для одобрения предложений. Разумеется, в этих условиях и бюро только чисто формально принимает предложения исполнительных органов.

«Для рассмотрения общих вопросов, касающихся двух и более секций, могут созываться по распоряжению президиума горсовета совместные заседания бюро или пленумов секций».

Если такие совместные заседания будут устраиваться часто, это будет означать, что разделение соответствующих отраслей работы на две, на три секции произведено неудачно и их нужно объединить.

Бюро секций часто составляют особую организацию, регулярно созываемую, оттесняющую на задний план исполнительный орган самого совета. В особенности это имеет место там, где исполнительные комитеты и президиумы советов объединены хотя бы не организационно, а персонально. В суррогатной форме бюро секций создается подобие собственного исполнительного органа городского совета. При правильной организации президиума эта форма, как ненужная, быстро отмирает. Так как руководство работой секции лежит на президиуме, то и все вопросы согласования, плана работ и т. д. должны разрешаться не на собраниях бюро секций, а президиумом совета с участием представителей каждого бюро.

О секциях и комиссиях в районных советах городов положение не говорит ничего. Пока нет предусмотренных им особых инструкций президиума ВЦИК'а, этим советам приходится руководствоваться соответствующими нормами общего положения. Фактически и в этих советах положение с секциями такое же разнообразное, как и в городских советах.

Надо только отметить, что кое-где существуют окраинные районные секции, образованные не по принципу отраслей управления, а по территориальному. Чаще всего такие секции объединяют окраины, в особенности как-нибудь отделенные от города. Очевидно, что в таких случаях мы имеем дело не с секцией совета, а с особым советом, только организованным не по обычному типу. Часто такие секции получают такие же права, как и районные советы в городах.

Во всех городах, где есть районные советы, секции этих последних находятся в организационной связи с соответствующими секциями общегородских советов. Обычно эта связь выражается в том, что известная часть членов районных секций (а иногда и вся секция) входит в состав общегородских.

ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ

ЧЛЕНЫ ГОРОДСКОГО СОВЕТА

Новое положение гораздо точнее и подробнее определяет права и обязанности членов совета, их ответственность как перед советом, так и перед избирателями, сравнительно с положением, ранее действовавшим.

Прежде всего оно определяет общие формы работы членов.

«Свои обязанности член городского совета осуществляет:

а) личным участием в работе совета, его секций и комиссий;

б) общественной работой как в своем учреждении или предприятии, так и в других организациях;

в) непосредственной и тесной связью со своими избирателями».

Отсюда ясно, что работа депутатов совета, как таковых, далеко не ограничивается работой в совете. Депутат выполняет свои депутатские обязанности и, участвуя в собраниях своих избирателей, на производственных и других совещаниях, обсуждая в более узком кружке рабочих активистов те или иные очередные вопросы строительства.

«Член совета обязан посещать все заседания как пленума, так и секций и комиссий, в которые он зачислен, и выполнять все их поручения».

«В случае невозможности быть на заседании или выполнить поручение член совета обязан заблаговременно известить об этом мандатную комиссию или бюро секции или комиссии».

Здесь устанавливаются наиболее простейшие обязанности члена всякого выборного коллектива по отношению к этому коллективу. Тем не менее материалы с мест показывают, что с посещаемостью заседаний совета его членами не все обстоит благополучно. Если на первых заседаниях явка почти достигает 100%, то постепенно посещаемость падает все более и более. Средние цифры по ряду советов дают посещаемость для заседаний в первом квартале (после выборов)—75%, во втором—60%, в третьем—45% и т. д. Посещаемость секций в большинстве случаев несколько меньше, чем пленумов, комиссий—еще меньше. К тому же требуемое положением заблаговременное извещение о невозможности быть на заседании встречается как редкое исключение. Сами советы не принимают достаточных мер как воздействия в отношении манкирующих своими обязанностями депутатов совета, так и улучшения порядка (аккуратное начало, заблаговременное извещение и т. п.) и содержания работы советов.

Далее положение конкретизирует другие, кроме участия в заседаниях, формы работы членов городских советов. Они:

«...а) лично знакомятся с соответствующими их работе отраслями управления и хозяйства».

Здесь не вполне ясно, идет ли речь о постоянной работе, профессии члена совета, или же о той работе, которая поручена ему как члену совета в секции или комиссии. Вопрос этот разрешается так, что при самом распределении членов совета по секциям должны учитываться профессия, знания, опыт каждого члена совета в той или иной отрасли работы. Металлист будет

более полезен в производственной секции, врач—в секции здравоохранения.

«...б) вносят свои предположения по устранению замеченных недостатков и улучшению организации и работы учреждений и предприятий».

В первую очередь вопрос ставится о тех учреждениях и предприятиях, к которым данный член совета прикреплен или от которых избран. Но, разумеется, депутат не может ограничиваться ими, он—не технический сотрудник, а как член совета отвечает за всю постановку работы не только своих, но и всех других местных учреждений и предприятий. Поэтому о всяком замеченном недочете он не только имеет право, но и обязан сообщить через секцию или комиссию, в которых он работает, до сведения совета вместе со своими предложениями, если он их имеет, о способах устранения таких недочетов, способах улучшения работы. Хорошим членом совета будет тот, который все 24 часа в сутки будет чувствовать себя при исполнении своих депутатских обязанностей и на каждом шагу ставить себе вопрос: а нельзя ли как-нибудь это улучшить?

Депутат может, если считает это удобным и необходимым, делать сообщения о найденных недочетах и своих предположениях по улучшению работы непосредственно администрации соответствующих учреждений, разумеется, в форме информации, а не какого-то распоряжения, на что он не имеет никакого права. Но и в этих случаях те же сообщения он должен сделать и секции или комиссии, которые ведут учет всей работы своих членов и могут принять по затронутым вопросам какие-либо решения, проводимые через президиум совета в обязательном порядке.

«...в) дают лично отчеты избирателям не реже одного раза в три месяца как о своей работе, так и о работе

комиссии, секции, совета, и вносят их замечания и предложения на рассмотрение совета».

На этой обязанности членов совета мы остановимся в специальной главе.

«... г) Работают в качестве прикрепленных представителей совета на определенных предприятиях и учреждениях и среди неорганизованных в производственные объединения избирателей».

На самом прикреплении мы уже останавливались в предшествующей главе. Здесь ново то, что устанавливается прикрепление не только к предприятиям и учреждениям, но и к группам неорганизованных избирателей. Естественно, встает вопрос, как может быть организована работа с неорганизованными избирателями? Очевидно, что эта работа должна быть организована так, чтобы она давала максимум активности этих избирателей и максимум пользы для совета. А для этого, по моему мнению, должны быть взяты такие группы неорганизованных, которые были бы более или менее однородными в том или ином отношении. Наилучшим признаком здесь будет опять-таки производственный. Кустари и ремесленники—одна группа (а если много кустарей разных специальностей—с дальнейшей их группировкой по этим специальностям, в частности по кустарно-промысловым кооперативным объединениям, если последние имеются), городские крестьяне—другая и т. д.

Именно по тому же признаку необходимо организовывать и избирательные собрания. При смешении разнородных производственных групп вместе и тем более организованных с неорганизованными, в мелкорайонном или ином объединении (при фабрике и т. п.), интересы отдельных групп будут затушеваны, останутся только общие всем интересы: городского благоустрой-

ства и т. п. Но советская власть в частности тем отличается от буржуазной, что производство и распределение находятся если не полностью, то в значительной части в руках (а в остальной части под регулирующим влиянием) советов. Поэтому для нас чрезвычайно важно выявление не только общих интересов данной группы граждан как жителей города, но и их узких производственно-потребительских интересов.

Некоторые трудности здесь будут в отношении групп, не имеющих производственной физиономии. Нужно ли объединять всех домохозяек вместе по этому признаку или жен рабочих, служащих, городских крестьян, кустарей присоединять к соответствующим производственным группам? Такие же вопросы могут встать с учащимися, принадлежащими к самым разнообразным производственным группам.

«... д) наблюдают за проведением решений совета, его секций и комиссий, в которых они работают, и сообщают о затруднениях, возникающих при практическом проведении их в жизнь».

Может получиться впечатление, что секции и комиссии могут принимать самостоятельно от совета свои решения, которые подлежат проведению в жизнь. Это неверно: все решения секций и комиссий подлежат исполнению лишь после принятия их пленумом или президиумов совета и проводятся как решения этих последних. Секции и комиссии самостоятельно принимают лишь решения, касающиеся распорядка работ в этих секциях и комиссиях.

«Член совета участвует по возможности на всех общих и делегатских собраниях рабочих и служащих тех предприятий и учреждений и неорганизованных групп населения, от которых он избран или к коим он прикреплен».

Мы уже останавливались на недостаточной определенности вопроса о прикреплением. Данная статья не устанавливает обязанности присутствовать и там и здесь: она говорит: там или здесь. Но, конечно, депутат, не посещающий собраний своих избирателей, не выполняет своих депутатских обязанностей. В то же время участие и на тех и на других собраниях и совещаниях создает очень большую нагрузку для депутатов, что отразится на их остальной работе. Ведь даже работа на предприятиях, к которым данный депутат прикреплен, отнюдь не ограничивается участием на всякого рода собраниях и совещаниях избирателей этих предприятий.

«Член совета участвует в производственных совещаниях и конференциях местного характера, организуемых администрацией того предприятия или учреждения, где он прикреплен, а также в подобных совещаниях, организуемых профессиональными и другими общественными организациями».

Хотя положение и обязывает членов совета участвовать в производственных совещаниях и конференциях лишь тех предприятий, к которым они прикреплены, но очевидно, они не могут не присутствовать на таких же совещаниях и конференциях предприятий, от которых они избраны. Ведь депутаты являются наиболее активными из избирателей, и выбираются, между прочим, и потому, что принимают активное участие в таких совещаниях. С избранием в члены совета их связь с этими совещаниями, очевидно, не может рушиться, а должна укрепиться еще больше.

«Предприятия и учреждения, в которых состоят на службе члены совета, по требованию совета или его президиума обязаны освобождать членов совета от работы на время, необходимое для выполнения ими депутатских обязанностей».

«Время, затрачиваемое членом совета на исполнение депутатских обязанностей, указанных в настоящем положении, если оно совпадает с рабочим временем, оплачивается в размере среднего заработка данного члена совета тем учреждением или предприятием, в котором он постоянно работает».

«Члены городского совета, не живущие на служебный заработок (кустари, домашние хозяйки и т. п.), оплачиваются в порядке, установленном соответствующим президиумом городского совета».

Таким образом, если член горсовета в рабочее время отрывается от работы для исполнения депутатских обязанностей, он сохраняет полностью свой средний заработок от соответствующего учреждения, а работа в нерабочее время не оплачивается. Принцип довольно шаткий: прежде всего оплата рабочего времени депутатов относится на счет предприятий и может составить для них значительный накладной расход, тем более, что советы, будучи заинтересованы в максимальном вовлечении в работу членов совета и менее заинтересованы в оставлении депутатов в рабочее время у производства (в последнем больше всего заинтересованы предприятия, часто не связанные с местным бюджетом), станут часто отвлекать членов совета на обследования и т. п. работы. Ведь они им не будут стоить ни копейки, а известную пользу несомненно принесут. С другой стороны, совершенно однородная работа—обследование какого-либо учреждения, предприятия—членам совета, работающим бок-о-бок, оплачивается в очень различных размерах (и сторож и специалист получают свою ставку). В-третьих, самое понятие «рабочее время» не учитывает интересов самих депутатов. Вполне возможно, что в это нерабочее время у него много своей личной домашней работы и его отсутствие причиняет ему значительный ущерб. Если принять принцип оплаты депутатской ра-

боты,—он должен быть проведен последовательно. Оплачивает работу совет, а не случайные предприятия, оплата должна быть одинаковой для всех депутатов и одинаковой для всякого времени, без деления его на «рабочее» и «нерабочее» (может быть повышенная в праздничные дни). Такая, «пожетонная», оплата в отдельных городах уже и вводится. В других же—в этом духе разрешается вопрос только об оплате членов, не имеющих постоянного служебного заработка. Здесь, очевидно, платит совет, так как платить больше некому, и оплата должна быть одинакова, так как вычисление среднего заработка для таких членов трудно, а часто и невозможно. Здесь только неточно указан порядок разрешения вопроса об оплате таких членов. Очевидно, оплата их должна быть включена в смету и в общем порядке утверждаться советом; президиум же совета самостоятельно таких вопросов разрешать не может.

«Члены городского совета по предъявлении своего мандата пользуются свободным доступом вне очереди во все без исключения городские учреждения и предприятия и ко всем их должностным лицам, а также имеют право требовать выдачи им нужных справок и объяснений, за исключением сведений секретного характера, для выдачи коих требуется разрешение президиума».

Следует подчеркнуть, что речь идет только о городских учреждениях и предприятиях. Разумеется также, что право депутатов требовать «нужных им справок и объяснений» не является безусловным и помимо справок секретного характера. Справки и объяснения даются только по вопросам, связанным с деятельностью данного депутата в совете, секции, комиссии. Иначе один депутат при желании может парализовать деятельность целого учреждения.

«В случае временного выбытия с места постоянного жительства член совета обязан заблаговременно сообщить об этом мандатной комиссии совета, которая на время отсутствия данного члена вводит в состав совета первого по списку, в порядке большинства или принятого избирательным собранием списка, кандидата того же избирательного собрания, на котором был избран выбывающий член совета.

Здесь косвенно разрешается вопрос о праве замещения неявившихся на собрание членов кандидатами. Положение разрешает этот вопрос отрицательно, допуская замену при целом ряде условий в их совокупности, — выбытие с места постоянного жительства, сообщение мандатной комиссии и соответствующее ее постановление. Очевидно, этому же порядку подчиняется и замена в случае постоянного выбытия, так как другого порядка не установлено, хотя при выбытии на долгое время, даже навсегда, депутат, до истечения срока своих полномочий или до переизбрания избирателями депутатское звание, согласно ст. 12 положения, сохраняет и может быть заменен только в порядке временного замещения очередным кандидатом.

«Члены городского совета не могут быть арестованы без предварительного уведомления о том президиума или председателя городского совета».

Эта статья имеет лишь принципиальное значение, не требующее никаких комментариев.

Соответствующая настоящей главе глава положения («Обязанности и права членов горсовета») содержит еще ряд указаний, касающихся работы депутатов среди своих избирателей и их взаимоотношений. Эту часть, в целях общего рассмотрения вопроса о связи депутатов с избирателями, мы относим к следующей главе.

ГЛАВА ДВЕНАДЦАТАЯ

ЧЛЕНЫ ГОРОДСКИХ СОВЕТОВ И ИЗБИРАТЕЛИ

О порядке выборов, о даче наказов новому составу советов мы уже говорили и не будем возвращаться к этому. Остановимся здесь на работе членов совета среди своих избирателей, в частности—на отчетных собраниях.

Прежде всего положение возлагает на каждого члена совета обязанность «в целях повышения общественной самодеятельности избирателей:

а) ставить на их обсуждение очередные вопросы, подлежащие разрешению, совета, секции, комиссии;

б) объяснять решения совета и разъяснять порядок их выполнения;

в) принимать жалобы и претензии и сообщать их по принадлежности».

Политического значения этих обязанностей депутата, связывающих совет в его повседневной работе с самыми широкими массами избирателей, мы уже касались. Последний пункт следует понимать гораздо шире, так как в других частях положения говорится об обязанностях депутата вносить на рассмотрения совета всякого рода замечания и предложения избирателей по всем вопросам строительства.

«Член совета должен осведомлять избирателей о месте своего жительства и работы, предоставляя этим

возможность каждому избирателю непосредственно обратиться к депутату с каким-либо вопросом, проектом или жалобой».

Этим подчеркивается, что депутат—не чиновник, работающий только такие-то часы и только в учреждении. Положение обязывает его принимать избирателей и на работе и дома. Разумеется, такая детализация может привести к ряду недоразумений; депутат на работе вместо работы будет разговаривать с посетителями, обсуждая тот или иной проект; избиратели могут быть в претензии, что не застанут депутата по указанному адресу дома (выходит, что он должен хотя бы объявить часы, когда он на работе и дома может принимать). Далее положение довольно подробно останавливается на отчетных собраниях.

Выше мы видели, что каждый депутат обязан давать отчет о работе перед избирателями «не реже одного раза в три месяца. При этом члены совета дают отчеты своим избирателям на собраниях, созываемых специально для заслушания и обсуждения отчета». Далее поясняется, что «эти собрания созываются как распоряжением совета, так и по требованию избирателей».

Так как установленный трехмесячный срок для отчетности относится именно к отчетным собраниям, созываемым советом, следовательно, по требованию избирателей созываются такие же собрания в пределах этого трехмесячного срока. Положение не определяет, какое число избирателей имеет право требовать созыва отчетного собрания, вполне справедливо полагая, что при советском строе в таких формальных гарантиях нет необходимости, что сам трехмесячный срок регулярных отчетов есть наилучшая гарантия против пренебрежения со стороны депутатов заявлениями избирателей.

Здесь важно отметить, что отчеты делаются не на

обычных общих собраниях сотрудников учреждений, рабочих предприятий и т. п., а на собраниях избирателей, специально для этой цели созываемых. Отсюда следует, что эти собрания созываются в таком же именно составе, т.-е. из избирателей тех же самых предприятий, цехов, смен и т. п., которые объединялись избирательным собранием. Избирательный участок,—собрание избирателей, здесь закрепляется как определенная и постоянная единица, начальная ячейка советского аппарата. Это усиливает значение приведенных ранее соображений о недопустимости случайной организации участков: по территориальному или другому подобному признаку. Кроме того, такое положение в известной степени определяет и предельные размеры избирательного участка. Каждый депутат обязан лично отчитаться в работе перед своими избирателями. Следовательно, если данное собрание избирало десять депутатов, то каждый из этих десяти и должен отчитаться на собрании, и последнее должно дать индивидуальную оценку каждому (так как отчет делается не только о работе совета, но и секции и комиссии, в которых данный депутат работает, и личной работе данного депутата (и обсудить десять докладов на одном собрании, что, конечно, невозможно, как невозможно и устраивать отчетные собрания еженедельно для заслушивания каждый раз только одного доклада. Очевидно, наилучший состав избирательного участка такой, когда оно выбирает только одного депутата. При таком составе собрание может подробно и внимательно обсудить отчет, вынести по нему определенные и конкретные предложения. Чем ни больше собрание, чем ни больше депутатов на нем отчитывается, тем более отчет получает трафаретный характер, самое обсуждение и вынесенные решения значительно теряют в своей ценности. Практически во-

прос сводится к тому, что отчитывается только один и часто даже не депутат данных избирателей, а член президиума, заведывающий отделом, как более близко знакомые с работой совета в целом. Самые отчеты, как правило, устраиваются не раз в три месяца, а в шесть месяцев и еще реже, устраиваются не на собраниях такого же состава, как и избирательные, что затрудняет возможность оценки и отвода депутатов. Это—грубейшее нарушение положения, непонимание советской конституции, значения вовлечения масс в работу советов. Поэтому, если нельзя организовывать участки для выборов только одного депутата, не следует их организовывать более чем для 3—5 депутатов. Иначе и отчетность каждого депутата перед своими избирателями и непосредственное вовлечение широких масс в работу советов останутся лишь красивыми фразами в нашем законодательстве, безо всякого реального содержания.

«О времени и месте собрания избиратели должны быть извещены не менее чем за 3 дня».

Извещение практически производится через объявления в газете, а где их нет—через вывешивание извещений на видных местах в данном районе, оповещение на других рабочих собраниях, через фабзавком или местком, подворный обход и реже—путем особых именных повесток.

«Собрание считается состоявшимся при явке на него не менее 35% избирателей. В случае неявки вторичное собрание считается действительным при всяком числе собравшихся, повторные собрания созываются не ранее 3 дней после первого несостоявшегося собрания».

Здесь дается целый ряд гарантий избирателям, что от их имени не будет диктовать свою волю совету какая-либо случайная кучка избирателей, может быть, специально подобранных. Эти гарантии были совер-

шенно необходимы, так как отчетные собрания—не митинг, а деловое собрание, на котором все основные вопросы государственной и местной жизни самым подробным образом обсуждаются и разрешаются непосредственно широкими массами избирателей. Это собрание имеет право давать депутату указания, обязательные для него в его работе в совете, может даже отзывать депутата из совета, т.-е. имеет такие права, которые не предоставлены теперь и городскому совету в целом. Отсюда же следует необходимость точного подсчета, еще лучше—поименной регистрации явившихся.

«Собрание избирателей открывается представителем совета по назначению президиума совета».

Любое другое собрание, созванное в другом порядке, нельзя считать отчетным, и его решения не имеют такого обязательного для депутатов характера, как решения отчетных собраний. Этой статьей устанавливается планомерное проведение отчетных кампаний по всему городу под общим руководством совета. Присутствие на отчетном собрании специально выделенного президиумом горсовета представителя совета обеспечивает деловое обсуждение вопросов и усиливает гарантии правильного их разрешения.

«Для ведения собрания избирается президиум в составе по усмотрению собрания».

«Собрание при участии не менее 35% избирателей может принять решение об отзыве как отдельных своих депутатов, так и всех их. В это собрание должны приглашаться отзываемые депутаты».

Новым здесь является лишь требование приглашения депутатов на такие отчетные собрания, где ставится вопрос об их отзыве. Этим обеспечивается правильное разрешение вопроса об отзыве, после всестороннего его рассмотрения.

«При отозвании депутатов новые выборы производятся особым распоряжением совета».

Другими словами, собрание не может отозвать депутата и на этом же собрании послать вместо него другого. Положение хочет обеспечить наиболее правильное проведение выборов в случае отозвания. Избирательные инструкции также устанавливают, что в случае отозвания депутатов новые выборы проводятся порядком, установленным для избирательных собраний вообще. Только место избирательных комиссий в этом случае занимают сами советы, которые выделяют уполномоченных для проведения избирательных собраний. Сами избирательные собрания проводятся несколько иным порядком, чем отчетные. Совет принимает все меры, чтобы на выборы явилось возможно большее число избирателей.

Разумеется, отчетное собрание может отозвать только тех членов, которых оно само и выбрало. Однако оно может поставить вопрос о необходимости отозвания всего состава совета, если находит, что он в целом ведет неправильную линию, нарушает волю своих избирателей, но в таких случаях он, отозвав своих депутатов, обращается со своим предложением ко всем другим отчетным собраниям. Если большинство депутатов таким образом будет отозвано,—вышестоящий исполнительный комитет назначает перевыборы всего горсовета.

В общем порядке отозванные депутаты заменяются кандидатами от того же избирательного собрания. Если собрание почему-либо не хочет, чтобы они замещались кандидатами, оно может вынести решение об отзыве и кандидатов. Только в этом случае будут назначены новые выборы.

«Член совета представляет в президиум совета в семидневный срок краткий доклад о сделанном отчете».

«Независимо от созыва таких отчетных собраний, члены совета пользуются каждым собранием своих избирателей (общие собрания в учреждениях и предприятиях, районные собрания домашних хозяек и т. п.) для информации их о работе совета, для обсуждения важнейших вопросов, стоящих перед советом, его секциями и комиссиями, для получения указаний избирателей на недостатки и желательные улучшения в работе».

Положение, таким образом, не считает достаточным вовлечение избирателей в работу советов только через специальные отчетные собрания. Разумеется, ставить на всяком собрании избирателей — профессиональном, кооперативном и т. п.—специальные доклады членов совета о работе горсовета или доклады по различным вопросам советского строительства препятствовало бы разрешению задач, поставленных организаторами таких собраний. Но и независимо от таких докладов члены совета имеют полную возможность в своих выступлениях по вопросам порядка дня связать эти вопросы с деятельностью горсовета, указать, что делается советом для их разрешения и тем вызвать соответствующие выступления избирателей с указаниями на недочеты, достижения и желательные улучшения работы советов. Это совсем не значит, что члены совета должны стремиться каждый вопрос специально профессиональной, кооперативной и т. п. работы направлять по линии только обсуждения деятельности совета по этому вопросу, но они должны уметь находить точки соприкосновения таких вопросов с вопросами, стоящими на разрешении совета, его секций и комиссий. Тем самым они помогут и работу соответствующих организаций более сблизить с работой советов, что как раз и предлагает в своей резолюции о перевыборах советов июльский (1926 г.) пленум ЦК ВКП(б).

Нужно хотя кратко сказать о содержании отчетов депутатов. Эти отчеты должны прежде всего исходить из наказов, данных избирателями на выборах в совет, указывать, что выполнено и что не выполнено по этим наказам, и причины, по которым те или иные задания наказа не были выполнены. Точно таким же образом необходимо учесть и отчитаться в выполнении указаний, данных избирателями на отчетных и других собраниях после принятия наказа. Отчеты должны охватывать прежде всего личную работу данного депутата в комиссии, секции, совете; затем работу соответствующей комиссии и секции (в которых он работал) и других комиссий и секций, президиума и пленума совета. Они не должны ограничиваться работой только горсовета, но и давать некоторые сведения о работе всех вышестоящих органов, в частности в областях, непосредственно касающихся города, а также о всех важнейших мероприятиях высшей местной и центральной власти, имеющих то или иное значение для широких масс трудящихся, в особенности для той группы избирателей, перед которой депутат отчитывается (на собрании металлистов—мероприятия в области металлургической промышленности и труда, учителей, в области народного просвещения и т. п.).

Было бы ошибочно, если бы депутат говорил лишь о наших достижениях, замалчивая недочеты. Такой доклад часто не вызывал бы обсуждения и был бы просто принят к сведению, а активность избирателей стала бы себе искать выхода в другом направлении. Если депутату кажется, что все идет хорошо, значит, он не хочет видеть плохого и отчитывается лишь, чтобы выполнить формальность. Поэтому депутат так должен строить свой доклад, чтобы разбудить активность

избирателя, ему нечего бояться задеть самые больные вопросы действительности.

Разумеется, требовать от каждого члена совета, чтобы он делал отчет с таким содержанием без всякой посторонней помощи, нельзя. Обычно перед началом отчетной кампании на заседании совета его руководители делают инструктивные отчетные доклады, в которых и дают тот материал о деятельности президиума и пленума совета, его секций и комиссий и всех вышестоящих органов, который должен быть использован депутатами в своих отчетах. Им останется дополнить этот материал данными о своей личной работе, о работе секций и комиссий, в которых они работают. Кроме того, часто депутаты снабжаются печатными материалами к докладу: тезисами, таблицами, диаграммами. Иногда такие материалы печатаются в местных периодических изданиях и в специальных листовках, раздаваемых избирателям.

В одной из предыдущих глав мы уже говорили о том, что советы должны втягивать широкие массы трудящихся в свою работу не только через включение избирателей в состав секций и комиссий совета, через обсуждение вопросов государственного и местного строительства на массовых собраниях избирателей (отчетных и прочих), но и путем участия их непосредственно на пленумах совета. Все участвующие на этих пленумах имеют совещательный голос, т. е. полную возможность внести то или иное предложение и защищать его, возражать против предложений, внесенных другими, хотя бы какой-либо секцией или президиумом совета. Положение даже обязывает горсовет устраивать заседания с таким расчетом, чтобы облегчить возможность участия в них наибольших масс избирателей (на фабриках и заводах и т. п.). Разумеется,

сама повестка заседаний, устраиваемых в расчете на широкое участие определенных групп избирателей, должна составляться с учетом интересующих эти группы вопросов.

В нашей практике обычно устройство совместных заседаний городского совета с какими-либо (чаще всего со всеми) местными общественными организациями. В смысле вовлечения больших масс трудящихся, представительства их самых разнообразных интересов такие совместные заседания нужно устраивать и дальше. Но таким собранием нельзя решать практических вопросов, так как решение отдельных вопросов входит в компетенцию той или иной организации в отдельности, и при решении их совместными заседаниями ответственность с этой организации снимается. Между тем ответственность за состояние данной отрасли работы лежит именно на ней. Такие собрания имеют характер митинга, хотя бы составленного и из очень авторитетных организаций и работников, митинга, совершенно безответственного и в силу безответственности неправомочного. Потому назначать такие собрания следует лишь в тех случаях, когда никаких спорных вопросов между отдельными организациями, составляющими совместное заседание, нет и быть не может, когда важно продемонстрировать единодушие всех трудящихся, всех их объединений. Какие-либо деловые вопросы местного строительства могут вноситься на такие собрания лишь в исключительных случаях и будучи заранее согласованы между всеми этими организациями, опять-таки в целях демонстрировать единодушие трудящихся.

Необходимо остановиться еще на согласовании работы депутатов среди избирателей на местах. Очевидно, что работа отдельных депутатов, избранных этим избирательным собранием, среди своих избирателей долж-

на вестись согласованно. Эта согласованность должна заключаться прежде всего в том, что эти депутаты распределяются по различным секциям, чтобы иметь возможность более активного участия в различных отраслях деятельности совета. Во время отчетной кампании каждый из них специально останавливается на какой-либо одной отрасли работы.

В некоторых городах были сделаны попытки более широких объединений депутатов, избранных от ряда избирательных собраний, по производственному или территориальному признаку (например, все депутаты металлопромышленности, домашних хозяек или известного района города). И те и другие объединения имеют свое известное значение в смысле объединения усилий по улучшению деятельности той или другой отрасли хозяйства и управления или района города. В развитом виде такие объединения являются секциями или районными советами. Но, однако, от отдельного депутата до секции или райсовета довольно далеко, и чаще организация объединений останавливается на промежуточных стадиях. Такие объединения, несомненно, содействуют оживлению работы горсоветов и большему сближению депутатов с избирателями, но наиболее целесообразные организационные формы таких объединений пока еще не выявлены.

В работе депутатов среди избирателей есть еще одна форма, не предусмотренная положением. Это—объединения избирателей вокруг депутатов, кружки самого разнообразного характера как по содержанию, так и по организации. Такие объединения являются зачаточной формой выявления и использования рабочего советского актива. Депутат, участвуя на всякого рода собраниях избирателей, в личных разговорах с отдельными избирателями, выявляя тех из них, которые

в особенности интересуются или вообще вопросами советского строительства или некоторыми специальными вопросами, и на основе таких общих интересов составляет вокруг себя группу, которая постепенно все более и более втягивается в советскую работу—от совместной с депутатом более глубокой проработки отдельных вопросов советского строительства до непосредственного участия в комиссиях и секциях совета и на заседаниях самих советов. Материалов по этим формам работы не имеется совершенно, и изучение их является делом будущего. Несомненно, эта форма является одной из наилучших для выявления рабочего актива, для подготовки новых кадров рабочих, для усиления связи депутатов с избирателями.

ГЛАВА ТРИНАДЦАТАЯ

СОВЕТЫ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Основная линия в этом вопросе дана июльским (1926 г.) пленумом ЦК ВКП(б): «необходимо... приблизить и тесно связать работу профсоюзов, кооперативов и т. д. с работой советов»... «То же самое нужно сказать и относительно работы комсомола, делегатских собраний работниц»...

Однако здесь дано лишь направление, но формы увязки работы советов и общественных организаций не указаны. Поэтому остановимся на этих формах.

Прежде всего само положение устанавливает, что «к участию в заседаниях совет привлекает... по мере фактической возможности представителей и членов фабрично-заводских и местных комитетов, профессиональных союзов, Красной армии, делегатских женских собраний и других общественных организаций... с правом совещательного голоса». Эти же организации могут входить и в состав каждой из секций городского совета.

Формальная возможность участия в работе советов представителей общественных организаций, таким образом, обеспечена. Но положение только и ограничивается предоставлением этой возможности. Однако до сих пор эти формальные возможности были очень мало использованы. Разумеется, заставить, в порядке советского декрета, эти организации активно участвовать

в работе горсовета невозможно. Нужно, чтобы сами организации осознали необходимость этой работы. Указания ЦК и дают толчок в этом направлении. Следует надеяться, что этот толчок, вместе с оживлением работы городских советов, заставит общественные организации теснее сблизиться с работой совета.

Но тогда тех организационных форм, которые установлены положением, будет уже недостаточно. На пленумах, в секциях и комиссиях совета представитель общественных организаций участвует на тех же самых основаниях, как и просто избиратели. Их участие совершенно необязательно. Определение организационных форм должно, по нашему мнению, намечать непосредственное представительство в совете, его секциях и комиссиях отдельных общественных организаций, давши их исчерпывающий перечень, установить минимальный состав этого представительства. В отношении представительства в секциях и комиссиях можно установить представительство организаций не во всех секциях и комиссиях, а в отдельных из них, применительно к характеру самих секций и комиссий и этих общественных организаций.

Кроме представительства, следовало бы установить, как правило, взаимную отчетность советов, их секций и комиссий и общественных организаций. Наиболее важным затруднением здесь следует считать то, что в городах почти нигде нет общественных объединений в городском масштабе. Почти все эти объединения работают в губернском, уездном и т. п. масштабе, и по этому масштабу они должны связываться с соответствующим исполнительным комитетом, а не с городским советом. Работа же в городе является лишь частью работы данной организации, но частью, совершенно не выделенной из общей ее работы. Увязывая всю работу с ис-

полнительным комитетом для организации, теряется смысл увязывать ее еще и с городским советом.

Однако итти по линии выделения городской работы в общественных организациях в отдельные объединения вряд ли, по крайней мере в ближайшие годы, целесообразно. Но нельзя закрывать глаз на то, что отсутствие таких объединений затрудняет тесное согласование работ городских советов и общественных организаций.

В особенности это сказывается в отношении к партийным организациям. Городские комитеты партии являются редким исключением: в одних городах городские ячейки подчинены непосредственно уездному или губернскому комитету партии, в других—они объединяются районными комитетами, подчиненными, в свою очередь, непосредственно губернскому или областному комитету. Отсутствие партийных городских органов можно считать в известной степени причиной такого медленного развития работы горсоветов, потому что губернские и уездные комитеты связываются с городской работой не непосредственно, а через соответствующие исполнительные комитеты. Разумеется, таким путем наиболее острые недостатки городской действительности значительно сглаживают свою остроту.

Для большинства общественных организаций работа в деревне и в городе не представляет тех специфических особенностей, которые заставляют отделять городскую советскую работу от деревенской. При таких условиях организация городских объединений имеет значение почти исключительно в области большей связи и контакта в работе с городскими советами. Между тем создание таких объединений выдвинуло бы новые вопросы о взаимоотношениях городских объединений этих

организаций с уездными или губернскими, заставило бы создавать новый аппарат, потребовало бы новых расходов. Поэтому, считая, что дальнейшее развитие работы этих организаций неизбежно приведет к выделению городских объединений, в настоящее время такое выделение следует признать совершенно нецелесообразным.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Городские советы из органов политического представительства пролетариата, с не вполне оформленной организацией и с неопределенной компетенцией, начинают превращаться в органы местного управления, в фактических «хозяев города». Однако они не становятся органами, подобными прежним городским самоуправлениям; это прежде и больше всего—советские органы, низовые ячейки советского государственного аппарата, органы диктатуры пролетариата.

Материальная база развития городских советов в этом направлении дана в виде самостоятельного городского бюджета. Однако без разрешения вопроса о самостоятельном президиуме эта база не могла быть использована, так как не было совсем органов, которые могли бы ее реализовать. Последнее положение о городских советах устраняет и это препятствие. Фактическая возможность овладеть всем городским хозяйством через собственные коммунальные отделы у городских советов в настоящее время имеется.

Много еще препятствий придется преодолеть городским советам на этом пути. Не вполне выявлены наиболее целесообразные формы их организации, методы их работы, далеко не установились их правильные взаимоотношения и с исполнительными комитетами, и с большинством находящихся в городах учреждений и предприятий, и с местными общественными организа-

циями. Городские советы обладают пока частью городского исполнительного аппарата. Но начало положено, и естественное развитие городских советов дойдет в более или менее близком будущем до своего логического конца.

Это развитие будет значительно ускорено, если городские советы сумеют опереться на широкие массы организованного городского пролетариата, если в свою работу они сумеют вовлечь всю основную массу городских избирателей. Самостоятельный бюджет, значительные права в области городского хозяйства, в области административно-судебной дают полную возможность советам развертывать свою работу, участием широких масс устранять недочеты аппарата, выявлять и использывать новые возможности. Развертывающаяся работа городских советов, укрепление в них пролетарского влияния и руководства значительно облегчат организационное оформление городских советов, как совершенно обособленных от других ячеек советского аппарата.

Именно сюда, на все большее и большее вовлечение масс в работу советов, должно быть обращено все внимание советской общественности.

СОДЕРЖАНИЕ.

		Стр.
Глава	I. Десять лет истории	3
Глава	II. Выборы городских советов	32
Глава	III. Образование городских советов	61
Глава	IV. Представительство городских советов на съездах советов	75
Глава	V. Исполнительные органы городских советов	86
Глава	VI. Предметы ведения городских советов	99
Глава	VII. Городской бюджет	135
Глава	VIII. Городские земли	155
Глава	IX. Работа пленума совета	172
Глава	X. Секции и комиссии горсоветов	181
Глава	XI. Члены городского совета	199
Глава	XII. Члены городских советов и избиратели	209
Глава	XIII. Советы и общественные организации	220
Заключение		228

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКВА — ЛЕНИНГРАД

И. Н. АНАНОВ

МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

Стр. 55. Ц. 10 к.

★

Ив. БОГОВОЙ

ГОРОДСКОЙ СОВЕТ

Под ред. Вл. Сарабьянова
(Библиотека рабочего.)

Стр. 48. Ц. 25 к.

ЧТО НУЖНО ЗНАТЬ К ПЕРЕВЫБОРАМ СОВЕТОВ

Стр. 65. Ц. 35 к.

М. Ф. БОЛДЫРЕВ

ОЖИВЛЕНИЕ СОВЕТОВ

Стр. 47. Ц. 15 к.

★

В. И. ИГНАТЬЕВ

В ЧЕМ СОСТОИТ ЗАДАЧА ОЖИВЛЕНИЯ СОВЕТОВ

Стр. 32. Ц. 12 к.

СОВЕТСКАЯ ВОЛОСТЬ И СТОЯЩИЕ ПЕРЕД НЕЙ ЗАДАЧИ

Стр. 84. Ц. 35 к.

★

Л. М. КАГАНОВИЧ

УЛУЧШЕНИЕ РАБОТЫ СОВЕТОВ В ДЕРЕВНЕ

Доклад на совещании секретарей сельских ячеек при ЦК РКП

Стр. 32. Изд. 2-е. Ц. 12 к.

1 руб./р

18756

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКВА—ЛЕНИНГРАД

СОВЕТЫ

ИХ ЗАДАЧИ, ОРГАНИЗАЦИЯ, ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Киселев, А. С. Городские советы и вопросы массовой работы в них. Стр. 48. Ц. 30 к.

Киселев, А. С. Что показали перевыборы советов. Стр. 48. Ц. 20 к.

Муругов, Н. и Колесников, А. Аппарат низовых советских органов. По материалам обследования НК РКИ РСФСР. 1925 г. Стр. 136. Ц. 90 к.

Рыклин, Г. и Трунтаев, В. Ячейка и советы в деревне. Сборник статей и материалов. Под ред. Я. Яковлева и М. Хатаевича. Стр. 124. Ц. 20 к.

Сельсоветы и волисполкомы. Сборник. Под ред. Я. Яковлева и М. Хатаевича. Стр. 128. Ц. 20 к.

Я. ЯКОВЛЕВ

ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ РАБОТЫ СОВЕТОВ

Стр. 144. Ц. 70 к.

МОСКВА 9, ГОСИЗДАТ, „КНИГА ПОЧТОЙ“,
ЛЕНИНГРАД, ГОСИЗДАТ, „КНИГА ПОЧТОЙ“,
а в пределах УССР — ХАРЬКОВ, ГОСИЗДАТ
РСФСР, „КНИГА ПОЧТОЙ“, ул. Свердлова, 14

высылают немедленно по получении заказа

КНИГИ ВСЕХ ИЗДАТЕЛЬСТВ,

имеющиеся на книжном рынке.

Книги высылаются почтовыми посылками или бандеролью наложенным платежом. При высылке всей стоимости заказа вперед (до 1 р. можно почтовыми марками) пересылка бесплатно.

ИСПОЛНЕНИЕ ЗАКАЗОВ БЫСТРОЕ И АККУРАТНОЕ

Каталоги, проспекты и бюллетени высылаются по требованию бесплатно.